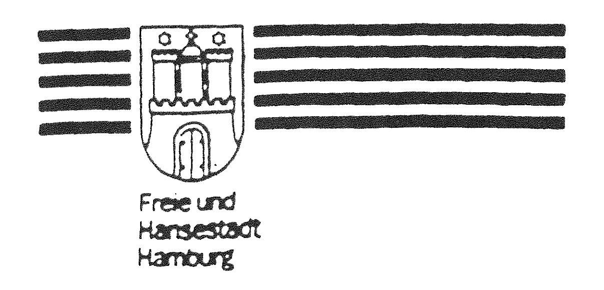
Sozialpädagogische Fortbildung - Dokumente und Materialien

SOZIALPÄDAGOGISCHE
FORTBILDUNG

HAMBURG

Umbau statt Ausbau?

Vortragsreihe
Heft 52



Sozialpädagogische Fortbildung

Dokumente und Materialien

erscheint in unregelmäßiger Reihenfolge.

In dieser Reihe werden Referate, Arbeitsgruppenergebnisse und Beiträge aus Seminaren, Foren und Fachtagungen den TeilnehmerInnen der Veranstaltungen sowie anderen interessierten Personen zugänglich gemacht.

Redaktion:
Monika Abraham

Herausgeber

Auflage: 500

Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung
Amt für Jugend
- Aus- und Fortbildung -

Osterbekstraße 90 a
22083 Hamburg

Impressum

Herausgeber und Bezugsadresse:
Freie und Hansestadt Hamburg
Amt für Jugend
Sozialpädagogische Fortbildung
Osterbekstr. 90a
22 083 Hamburg

Redaktion
Monika Abraham

Layout
VHSI-Layoutservice
Tel. 040-434271
Fax 040-4305128

Druck
Eigendruck

Vorwort

MONIKA ABRAHAM

Im Frühjahr 1995 fand im Rahmen der Sozialpädagogischen Fortbildung eine Vortragsreihe mit dem Thema "Umbau statt Ausbau?" statt.

Mit dieser Vortragsreihe wollten wir den Versuch wagen, auch in Zeiten knapper werdender öffentlicher Finanzmittel eine fachlich notwendige, Bestehendes problematisierende und Neues fordernde Diskussion zu führen. Unter dem o.g. Motto stellten ExpertInnen fachliche Weiterentwicklungen und Möglichkeiten zur Diskussion, wie trotz veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen die fachlich notwendigen Standards und rechtlich verbindlichen Aufgaben der Jugendhilfe aufrechterhalten und weiterentwickelt werden können.

Diese Diskussion anzustoßen schien uns notwendig zu sein. Um es mit C. Wolfgang Müller zu sagen: "Es scheint mir deshalb an der Zeit zu sein, ergänzend zu der Frage "Wie wir uns befinden", die zusätzliche Frage zu stellen "Was wir bewirken". Und weiter sagt er: "Das hängt nicht nur mit dem Infragestellen des Anspruchscharakters sozialstaatlicher Leistungen zusammen, sondern auch mit der Erkenntnis, daß diese Leistung möglicherweise wirksamer und haushälterischer erbracht werden könnte, als es uns Tradition und Routine nahezulegen scheinen." (In: H. von Spiegel "Aus Erfahrungen lernen").

Wie kommt Prof. Müller zu solch einer Einschätzung? Stehen wir in der BRD heute vor oder schon in einer besonderen Situation? Sieht sich die soziale Arbeit besonderen Anforderungen gegenüber (oder können wir die heutige Situation mit "früheren" vergleichen)?

Soziale Arbeit ist seit jeher mit Problemen konfrontiert, deren komplexe Ursachen gesamtgesellschaftlicher Art sind und die in dem Sozialwesen eher ferner liegende Bereiche von Politik und Verwaltung zu suchen sind.

Massenarbeitslosigkeit, dauerhaft hohe Sozialhilfeempfänger-Zahlen, steigende Armut bei zahlreichen Bevölkerungsgruppen, Defizite im ambulanten und stationären Bereich bei der Versorgung pflegebedürftiger alter Menschen, fehlender Wohnraum und steigende Mieten, Verdrängungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt und die kleinräumige Konzentration von Armutsbevölkerung sind insbesondere die Folge einer die Gesellschaft spaltenden Politik auf Bundesebene.

Zitat: "Keinem wird es schlechter gehen, aber vielen besser" sagte Helmut Kohl am Anfang des deutschen Einigungsprozesses. Wie wir heute alle wissen, ist diese eine Fehleinschätzung. Die objektiv enorme Belastung aus der deutschen Einigung und eine weltweit konjunkturelle Abschwächung gepaart mit Versäumnissen, Fehleinschätzungen und falschen Versprechungen der Bundesregierung führten in eine Wirtschafts- und Finanzkrise, wie es sie in der Bundesrepublik Deutschland seit der Gründungsjahre nicht gegeben hat.

Sehen wir uns kurz an, wem es in Hamburg schlechter geht und wem besser.

- Jedes 11. Kind in Hamburg wächst in einer verarmten Familie auf.
- Gemessen an ihrer Einwohnerzahl leben in Hamburg und in Bremen die meisten mittello-

sen Menschen im Vergleich zu anderen Großstädten

- 9,4 % der Hamburger Bevölkerung bezieht Hilfe zum Lebensunterhalt. Ihr Anteil hat sich von 1980 bis 1989 verdreifacht.

Diesen Menschen, und das sind nicht wenige und tatsächliche oder potentielle KlientInnen der Sozialarbeit, geht es deutlich schlechter.

Deutlich besser hingegen geht es denjenigen, denen es schon vor der Wende sehr gut gegangen ist:

- In der Zeit von 1980 - 1989 hat sich die Zahl der Einkommensmillionäre knapp verdoppelt.
- Ihr Nettoeinkommen nach dem Steuerabzug hat sich fast verfünffacht, so daß im Schnitt jeder Einkommensmillionär in Hamburg im Jahr netto 3,7 Mio DM bezieht.
- 0,28 % der Hamburger Bevölkerung besitzen rd. 70 % des Privatvermögens.

(zitiert nach Ulrich Podszuweit aus einem unveröffentlichten Manuskript)

Dies zeigt m. M. n., daß wir in der Tat vor einer neuen Herausforderung stehen, die sich insbesondere durch folgendes auszeichnet:

- Immer mehr Menschen werden von der Armutsentwicklung erfaßt und nicht mehr nur die sog. gesellschaftlichen "Randgruppen".
- Ganze Stadtgebiete verslumen mit den bekannten psycho-sozialen Folgen und
- scheinbar gibt es einen breiten gesellschaftlichen Konsens, sich dies "leisten" zu wollen, sich mit rund 1/3 ausgegrenzter Bevölkerung abfinden zu wollen.

Anders ist dies m. E. nach nicht zu erklären.

"Angesichts dieses Befundes sind auf seiten der im sozialen Bereich professionell tätige relativ klar beschreibbare Kompetenzen klar gefordert: Wer zur Integration in einer sich immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft beitragen will, muß in vielen verschiedenen Lebenswelten kommunikationsfähig sein und wer sich für soziale Gerechtigkeit einsetzt, muß in der Lage sein, flexibel und erfinderisch Ressourcen aus dem vermögenden Teil der Gesellschaft für das untere Drittel zu erschließen." (Wolfgang Hinte, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 9/94).

Und für Hamburg formuliert Frau Dr. Trauernicht, Leiterin des Amtes für Jugend, Ähnliches: "Hier in Hamburg liegen die größten Anforderungen der Jugendhilfe seit der Einführung des KJHG in dem veränderten fachpolitischen Selbstverständnis, das es zu entwickeln gilt. Dieses meint "Nichthoheitliche Hilfen von Professionellen für ihr Klientel, sondern Dienstleistung für Leistungsberechtigte, Partizipation und Hilfe zur Selbsthilfe, Professionelle als Moderatoren von Hilfeprozessen" (zitiert nach Standpunkt Sozial 2/94, Interview).

Deutliche Hinweise, Leistungsangebote, aber auch sozialarbeiterisches Selbstverständnis und den Einsatz von sozialpädagogischen Fachkräften neu zu überprüfen. Und dies nicht allein, weil die Ressourcen in einigen Bereichen möglicherweise enger werden, sondern vielmehr, weil die gesellschaftspolitische Entwicklung neue Antworten herausfordert.

In den folgenden hier dokumentierten Vorträgen werden die verschiedenen Themenbereiche unter dem Aspekt einer fachlichen Weiterentwicklung und/oder Neu-Ordnung bisheriger Standards aufgegriffen. Dadurch einer fachöffentlichen Diskussion Impulse zu geben, war eine der Intentionen dieser Vortragsreihe.

Wir hoffen, daß es uns gelungen ist und wünschen Ihnen viele neue Anregungen auch beim Nachlesen dieser Beiträge von Timm Kunstreich, C.W. Müller, Detlef Horn-Wagner und Marianne Meinhold. Bei allen ReferentInnen möchte ich mich an dieser Stelle noch einmal dafür bedanken, daß sie zu uns nach Hamburg gekommen sind. Mein Dank gilt auch Herrn Christian Schrapper, dessen spannender Vortrag "Das KJHG im Spannungsfeld zwischen Leistungs- und Gewährleistungsanspruch und kommunaler Sparhaushalte" leider in diesem Heft nicht veröffentlicht werden kann.

Umbau statt Ausbau?

Einige Überlegungen darüber, wie es in Zeiten wachsender Verarmung und verknappter Mittel in den Arbeitsfeldern sozialer Arbeit weiter gehen wird

PROF. DR. TIMM KUNSTREICH

❑ *Timm Kunstreich ist Professor für Theorie und Methoden sozialer Arbeit an der Fachhochschule des Rauhen Hauses in Hamburg*

Auf die Frage "Ausbau oder Umbau?" werden viele spontan antworten: "... weder-noch: Von Abbau müßte die Rede sein"; oder: "... von Neubau sollte die Rede sein." Mein Versuch einer Antwort gliedert sich in vier Abschnitte, die zugleich theoretische Vorüberlegungen für die abschließende "konkrete Utopie" sind.

❑ Ausbau oder Umbau - Welche Zukunft meinen wir?" - Anmerkungen zu den Thesen von 1987/88[1]

In meinen damaligen Überlegungen entwickelte ich zwei Zukunftsmodelle: Das Modell "Ausbau" und das Modell "Umbau". Das Modell "Ausbau" charakterisierte ich mit folgender These: "Zwar muß es durch qualitative Verbesserungen eventuell auch Umschichtungen geben, insgesamt aber ist das Instrumentarium geeignet, mit den gegebenen Problemen fertig zu werden, d.h. mehr Personal, mehr Mittel sind erforderlich." In Kontrast dazu das Modell "Umbau": "Die bisherige Ausdifferenzierung sozialpädagogischer Institutionen trifft nicht (mehr) die gesellschaftlichen Problemlagen. Es besteht sogar die Gefahr, daß Einrichtungen selbst die Probleme produzieren, die sie vorgeben, zu bearbeiten. In einigen Bereichen geht es zwar auch um Personalvermehrung, hauptsächlich geht es jedoch um neue Arbeitsformen und -inhalte."[2]

In den Erläuterungen zu den Thesen verband ich das Modell "Ausbau" mit einer sozialtechnologischen Sichtweise, die auf die Beseitigung individueller Defizite vor dem Hintergrund unstrittig herrschender Normen orientiert ist und das Modell "Umbau" mit einem sozialpartizipativen Ansatz, der eine Pluralität von Lebensentwürfen und eine entsprechende Vielfalt von dazugehörigen normativen Orientierungen unterstellt.

Beide Modelle geben unterschiedliche Antworten auf gesellschaftliche Spaltungen und Ausgrenzungen, die nur sehr unvollkommen, aber dafür plakativ mit der Zwei - Drittel - bzw. Ein - Drittel - Gesellschaft umschrieben werden. "In unterschiedlichen Bereichen und mit unterschiedlichen Mechanismen finden biographische und geschlechtsspezifische Ausgrenzungsprozesse (Jugend und Alter), gruppenspezifische (Rationalisierungsopfer), regional-spezifische (Ruhrgebiet), saisonale- und branchenspezifische Ausgrenzungen (Baugewerbe, Werftin-

[1] *Timm Kunstreich: Ausbau oder Umbau? in: Sozial-extra, Heft 2, 1988, S. 4-12 (überarbeitet in: WIDERSPRÜCHE, Heft 28, 1988, S. 7-13*

[2] *Kunstreich 1988, S. 8/9*

dustrie) statt. Zwar lassen sich sicherlich Gruppen ausmachen, in denen diese Prozesse kumulieren (z.B. junge Frauen mit Kindern in einem von hoher Arbeitslosigkeit betroffenem Gebiet), das qualitativ Neue an den seit ca. der 70er Jahre verstärkt auftretenden Ausgrenzungsprozessen ist jedoch deren individualisierende Wirkung."[3] Diese gesellschaftliche Grundströmung vorausgesetzt und weiterhin vorausgesetzt, daß diese Prozesse der Ausgrenzung und der Spaltungen nicht weniger, sondern häufiger und schwerwiegender werden, ist zu fragen, welche Optionen in den beiden vorgestellten Modellen enthalten sind - welche "Zukünfte".

"Betrachten wir zunächst wiederum das Modell **Ausbau**. Es liegt in der linearen Logik dieses Modelles, gesellschaftliche Konflikte und Widersprüche zu individualisieren und damit den schon kurz apostrophierten Individualisierungstrend der Spaltungen zu verstärken, zum Teil mit zu produzieren. ... Allerdings trifft diese kontrollierende und disziplinierende Wirkung sozialer Kontrolle eher das 'ausgegrenzte Drittel'. Während in der 'Kerngesellschaft' (die anderen zwei Drittel) weiterhin die individuelle Rehabilitation oder der individuelle Defizitausgleich gelingen mag, entsteht auf dieser Basis unter der Hand eine Entmischung der sozialpädagogischen Institutionen. ...

Eine Verstärkung dieser Tendenzen wird das eh schon vorhandene, nur auf die einzelnen Institutionen gerichtete Denken der dort Beschäftigten noch fördern. Aus dieser Situation heraus ist es verständlich, nur für die eigenen Ressourcen zu kämpfen und nicht auf womöglich gleichgelagerte Einrichtungen im Umfeld einzugehen. Weiterhin wird diese Orientierung dadurch gefestigt, daß Spezialisierung und Einzelfalldenken legitimiert durch entsprechende psychosoziale und therapeutische Konzepte - dieses Entwicklungsmuster immer wieder bestätigen."[4]

Der linearen Logik entsprechend kann ein derartiges Modell seine eigene Zukunft nur in 'Mehr - desselben' sehen, während dem Modell **Umbau** eher die Entwicklungslogik einer Spirale entsprechen würde, da "dieses Konzept von einer Vielfalt gesellschaftlicher Konflikte ausgeht, die durch entsprechende Kräfteverhältnisse und Kräftefelder im Gleichgewicht oder in der Dynamik gehalten werden. ..."[5]

Am Beispiel der Diversion, also des Umgangs mit jugendlichen Straftätern, versuchte ich deutlich zu machen, was es konkret heißt, sich an dem Alltag und der tatsächlichen milieuspezifischen Lebenslage zu orientieren. Weiterhin wird an dem Beispiel deutlich, daß Ausgangspunkt dieses Modells nicht die isolierte Interaktion Sozialarbeiter - Klient ist, sondern das ganze soziale und institutionelle Kräftefeld, in dem die Interaktion stattfindet. Entwicklungslinien dieses Modells gehen in Richtung Öffnung und Vernetzung von Institutionen, Orientierung der Organisationsform nicht an vorgefundenen Institutionen, sondern an der Frage, wie unterschiedliche Teilhabemöglichkeiten an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen auch für aus wichtigen gesellschaftlichen Bereichen (vor allem der Arbeit und der Bildung) ausgegrenzte Kinder und Jugendliche organisiert werden können, und wie die Autonomie von Einrichtungen gesichert werden kann, damit eine Vernetzung nicht zu einer subtileren Kontrolle wird. Für ein derartig offenes Modell präzise Prognosen zu stellen, ist naturgemäß schwieriger.

"Während die entscheidende Frage für das erste Entwicklungsmodell die Frage nach der Vermehrung der institutionell gebundenen, personellen Ressourcen ist, ist es für das sozialpartizipative Modell von entscheidender Bedeutung, welche Veränderungen sich im Kontext seiner Arbeit ergeben. Z.B., ob es möglich sein wird, sinnvollere Systeme der Arbeitsbeschaffung durchzusetzen als das jetzige ABM - System, ob es möglich sein wird, soziale Sicherungsgarantien 'zu sockeln' (Mindesteinkommen). Mit diesem Modell ist allerdings auch eine gewisse Unschärfe sozialpädagogischer Interventionen verbunden. Es sind sowohl Überlappungen zum Bereich der im engeren Sinne psychosozialen Versorgung denkbar (und realisierbar) als auch in Richtung von Kulturarbeit (was schon in etlichen Jugendeinrichtungen der Fall ist)."[6]

Schon aus der Darstellung beider Modelle ist unschwer zu ersehen, welchem der beiden meine Sympathie gehört. Meine gemäßigt - optimi-

[3] *ebd., S. 10*
[4] *ebd., S. 11*
[5] *ebd., S. 11*
[6] *ebd., S. 12*

stische Prognose, daß das Modell 'Umbau' an Boden gewinnt, hat durch den Anschluß des deutschen Ostens an den deutschen Westen einen empfindlichen Dämpfer bekommen: Das sozialtechnologische Modell 'Ausbau' erwies sich beim Abbau und Neuaufbau als die konkurrenzlose hegemoniale Realität, die keine anderen Ansätze neben sich duldet - z.B. die basisdemokratischen der Wende.[7]

Allerdings - und das sollte nicht zu gering bewertet werden - sind Elemente eines auf Partizipation hin orientierten Umbaus durchaus im neuen KJHG zu finden (ebenso im neuen Betreuungsgesetz, worauf hier aber nicht weiter eingegangen werden kann). Die Verabschiedung dieses Gesetzes war 1987 nicht abzusehen: Zu lange währte schon der Streit, zu strittig erschienen die Positionen zwischen Regierungslager und Opposition, als daß in diesem Jahrhundert noch ein neues Jugendhilfegesetz beschlossen würde. Im nachhinein verwundert dieser überraschende Kompromiß jedoch nicht, sieht man ihn als Element in der Herausbildung eines neuen sozialpolitischen Konsenses der herrschenden Parteien und Gruppierungen an, in dem der "fordistische", sozialdemokratisch/ gewerkschaftliche Block sich zunehmend den Forderungen einer liberal - konservativen Deregulierung unterwirft. Dieser von der letzten Regierung Schmidt begonnene, dann von der Kohl/ Genscher - Regierung forcierte Umbau war zwar bei vielen Deregulierungsschritten umstritten, hat jedoch letztlich die liberal - konservative Hegemonie gefestigt, nicht zuletzt durch Zugeständnisse an den sozialdemokratischen und grün - alternativen Teil des "hegemonialen Blocks", denen man in vergleichsweise randständigen Gebieten wie dem KJHG durchaus Zugeständnisse machen konnte.

Unter diesem Aspekt verkörpert dieses Gesetz etwas Neues - nämlich ein sozialtechnologisches Modell 'Umbau':

❑ Individualisierung der Lebensentwürfe und Pluralisierung des Milieus sowie Teilhabe- und Lebensweltorientierung sind immer wieder Kernbegriffe in der Begründung der wichtigsten Paragraphen des KJHG.

❑ Auch wenn vielfach die Familienlastigkeit des Gesetzes beklagt wird, ist jedoch nicht darüber hinweg zu sehen, daß Wahlmöglichkeiten und Bestimmungsrechte der Erziehungsberechtigten bei der Erbringung von Leistungen ein qualitativ neues Element in diesem Gesetz sind.

❑ Nimmt man den zeitgleich und von führenden, eher sozialdemokratisch orientierten ReformerInnen verfaßten 8. Jugendbericht als Kommentar zum KJHG hinzu, so entsteht das Bild eines umfassenden gesellschaftlichen Konsenses, der einen Abschied vom alten sozialtechnologischen Modell signalisiert und sich weitgehend sozialpartizipativen Vorstellungen verschreibt. Sieht man jedoch das KJHG nicht isoliert, sondern im Kontext der zentralen liberal - konservativen Deregulierungsvorhaben, so liest sich das KJHG als Abfederung der Kostenumverteilungen in der Gesundheitsreform und in den AFG - Novellierungen, deren zentraler materieller und ideologischer Fixpunkt die Privatisierung von Risiken auf der Basis einer reduzierten Grundsicherung ist - was unter dem Thema "Negativsteuer" diskutiert wird, in der Deckelung der Sozialhilfe auf niedrigstem Niveau schon realisiert ist und was mit der Pflegeversicherung, die ausschließlich zu Lasten der Lohnabhängigen geht, mit einem wichtigen Grundsatz der "Sozialpartnerschaft" bricht.

> *Sieht man das KJHG nicht isoliert, sondern im Kontext der zentralen liberal - konservativen Deregulierungsvorhaben, so liest sich das KJHG als Abfederung der Kostenumverteilungen in der Gesundheitsreform und in den AFG - Novellierungen, deren zentraler materieller und ideologischer Fixpunkt die Privatisierung von Risiken auf der Basis einer reduzierten Grundsicherung ist*

Die Leistungen des KJHG - vor allem der rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung und die Leistungen nach § 27 f - können materiell für jene 30% der Bevölkerung unterstützend wirken, die in den letzten Jahren die Grenze der Sozialhilfebedürftigkeit geraten sind - oder die - wie in Ostdeutschland - zu über 50% von staatlichen Alimentationen abhängig sind. Ideologisch unterstützen sie durch ihre Fixierung auf die 'familienerhaltenden Kräfte' die Art von Selbsthilfefähigkeit, die von liberal -

[7] *vgl. dazu KUNSTREICH, Timm, "Gewalt" und die Entwertung jugendlicher Lebenswelten in Ostdeutschland, in: Hans-Uwe OTTO, Roland MERTEN (Hg.), Rechtsradikale Gewalt im vereinigten Deutschland, Opladen 1993, S. 285-294*

konservativer Seite immer propagiert wird, wenn es um den Abbau rechtlicher und materieller Leistungen in anderen Bereichen geht.

Daß mit diesem sozialtechnologischen Modell "Umbau" weniger die absolute Verringerung der zur Verfügung stehenden Ressourcen als tatsächlich ein gigantischer Umbau und Umverteilung zu Gunsten des neuen Heiligtums "Standort Deutschland" gemeint ist, wird durch eine weitere Umbautendenz verstärkt: Unter den Schlagworten: Schlanke Verwaltung, Budgetierung, Delegation von Entscheidung, Eingrenzen der Kernaufgaben des Staates, Orientierung an Dienstleistungen und Produktorientierung wird der Umbau des Staatsapparates selbst in Angriff genommen, damit der modernisierte Staat seine Weltmachtposition nicht nur halten, sondern ausbauen kann (die Militarisierung der Außenpolitik ist dazu eine entsprechende Begleitmusik).

Unter den Schlagworten: Schlanke Verwaltung, Budgetierung, Delegation von Entscheidung, Eingrenzen der Kernaufgaben des Staates, Orientierung an Dienstleistungen und Produktorientierung wird der Umbau des Staatsapparates selbst in Angriff genommen, damit der modernisierte Staat seine Weltmachtposition nicht nur halten, sondern ausbauen

Positiv an dieser Entwicklung ist zu vermerken, daß der Abbau feudalistischer Bürokratie zu Gunsten einer Dienstleistungsorganisation, die den Klienten zum Kunden und damit immerhin halbwegs mündigen Wirtschaftsbürger macht, die Staatsapparate auf die Ebene bürgerlich - kapitalistischer Vergesellschaftung hebt. Damit ist aber die Frage nach realer Demokratie, nach Partizipation an **allen** Angelegenheiten der Gesellschaft weder offensiv gestellt, geschweige denn im Ansatz beantwortet worden.

❑ Arbeitsfelder sozialer Arbeit im sozialtechnologischen Umbau - Eine kurze Besichtigung

Vor dem Hintergrund der skizzierten Kontexte ergibt sich für die Arbeitsfelder sozialer Arbeit ein widersprüchliches Bild.

Im Bereich der Kindertagesbetreuung erleben wir das Kunststück eines Ausbaus im Abbau: Um den Rechtsanspruch auf eine Tagesbetreuung zu realisieren, werden auf der einen Seite 'Billiglösungen' (Tagespflege und Kindergärten), auf der anderen Seite Flexibilisierungen als Umbaukonzept favorisiert (Reduzierung der Anwesenheitszeiten und der Dienstleistungen). Geblieben ist die sozialpolitische Instrumentalisierung der Kinderbetreuung: Sie soll auf der einen Seite vor allen den Müttern ermöglichen, zu arbeiten (so fern sie einen Arbeitsplatz finden), auf der anderen Seite die familienpolitische Kernthese, daß Kinder bei der Mutter am besten aufgehoben sind, stützen. Kinderpolitisch wird eher aus der Defensive argumentiert: Die zunehmende 'Akzeptanz' der Kindertagesunterbringung wird vor allem mit der Ein - Kind - Familie begründet. Von dem Recht des Kindes auf einen eigenständigen und von ihm wesentlich zu gestaltenden Ort ist nur noch am Rande die Rede.

In der offenen Jugendarbeit ist vom Recht älterer Kinder und der Jugendlichen auf eigene soziale Räume kaum noch die Rede. In einigen Großstädten wird hier real abgebaut (z.B. Schließung von Jugendzentren in Frankfurt) und/oder werden Einrichtungen der offenen Jugendarbeit für probleminduzierte "Gruppen" umgebaut. Denn eine Absicherung gelingt zur Zeit am besten, wenn man die Jugendlichen nicht als "gefährdet", sondern als die Gefährlichen darstellt.[8]

Die stärksten Umbauimpulse sind durch das neue KJHG ganz sicher für den ambulanten und stationären Bereich der Hilfen zur Erziehung zu verzeichnen: Selbst die traditionellsten Einrichtungen in Bayern und Nordrhein - Westfalen sehen sich - nicht zuletzt durch neue Finanzierungsmodalitäten - gezwungen, sich flexibel auf ambulante und teilstationäre Angebotsformen umzuorientieren. In Hamburg wird die Weiterentwicklung zwar durch die noch nicht gelösten Zuständigkeitsfragen hinausgeschoben, jedoch ist eine Jugendhilfeinfrastruktur in Konturen sichtbar, die statt traditioneller Heimkarrieren "moderne Maßnahmekarrieren"

[8] *Vgl. die politische Rhetorik zum "Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt" in Ostdeutschland, wo unter diesem Titel in einigen Orten so etwas wie eine Jugendhilfe - Infrastruktur der offenen Jugendarbeit befördert wurde.*

produziert. Durch die Versäulung (für jeden Paragraphen eine institutionelle, eigenständige Einrichtungsstruktur) werden weiterreichende Ideen wie Jugendhilfestationen oder Jugendhilfezentren erschwert, da jeder "Säule" zu der eigenen Komplettierung nach der alten sozialtechnologischen Melodie 'Mehrdesselben' verfährt.

Der Jugendgerichtshilfe und der Jugendbewährungshilfe ist es zumindestens in Hamburg gelungen, sich soweit wie möglich von den strafrechtlichen Vordefinitionen ihrer mächtigen Kooperationspartner in der Justiz zu emanzipieren, um tatsächlich so etwas wie einen Umbau in Gang zu setzen. Die Grenze scheint zur Zeit weniger durch administrative und finanzielle Bedrängungen gesetzt zu sein als durch die alles dominierenden Drogenprobleme, von denen alle Beteiligten wissen, daß sie durch das Strafrecht nicht zu regulieren sind.

Fixiert auf eher traditionell sozialtechnologische Verfahren befindet sich der Allgemeine Soziale Dienst in einer ratlosen Lage: Bezogen auf seinen sozialtherapeutischen Anspruch fühlt er sich vor allem durch den Umbau der ambulanten und stationären Hilfen an den Rand gedrängt und zu einer Restgröße degradiert: Zugleich spürt er auf der anderen Seite jedoch den großen Machtzuwachs durch die Vergabe erzieherischer Hilfen und deren Strukturierung z.B. in Erziehungskonferenzen. Neben der Frage, ob die sozialen Dienste nur für Familien oder für alle Bevölkerungsgruppen zuständig sein sollen, gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher, zum Teil auch unvereinbarer Orientierungen: Von der strikten Einzelfallorientierung und dem Festhalten an sogenannten Pflichtaufgaben (die es im alten Sinne nicht mehr gibt) bis hin zur Orientierung an sozialräumlichen Vernetzungs- und Ressourcenansätzen der Stadtteil- und Gemeinwesenarbeit.

Die Sozialämter werden durch die Prozentuierung der Sozialhilfeberechtigung sowie damit einhergehende Pauschalisierung starkem Rationalisierungsdruck ausgesetzt. Zugleich erweitern sie ihre Kompetenzen (Verhinderung von Obdachlosigkeit, Schuldenberatung und vergleichbares). Hier ist ebenso eine stärkere Orientierung an Regionen und Stadtteilen zu erkennen wie bei den durch die Wohnungsmarktsituation fast disfunktional gewordenen Beratungsstellen für Wohnungslose.

Wurden Beratungsstellen der Rehabilitation, die Sozialstationen und andere ambulante Dienste zunächst als 'Vorfeldeinrichtungen' für Krankenhäuser, für Psychatrien und Alten- und Pflegeheime betrachtet und zu deren funktionalen Entlastung eingerichtet, so entwickeln diese Dienste und Einrichtungen - stark regionalisiert und häufig an den Besonderheiten des Stadtteils orientiert - eine zunehmende Eigenständigkeit, die sich u.a. darin äußert, sich von den medizinischen Vordefinitionen abzugrenzen und eigene sozialarbeiterische und pflegerische Selbstverständnisse zu entwickeln. Gerade im Bereich der Pflege gibt es interessante Kooperationen mit privaten Anbietern. Die gesamte Entwicklung in diesem Bereich ist jedoch sehr stark durch die neue Pflegeversicherung bzw. von der Verunsicherung, die davon ausgeht, geprägt. Hier deutet sich ein Umbau größeren Ausmaßes an - der in mehrfacher Weise mit einer sozialpolitischen Deregulierung verbunden ist ("Gesundheitsreform").

Die an Dienstleistung am Kunden orientierte modernisierte Verwaltung teilt mit der alten Bürokratie allerdings die 'Gleichgültigkeit' gegenüber den Inhalten sozialer Arbeit, d.h. es besteht die Gefahr, daß hier sich eine Sozialtechnologie auf 'höherer Ebene' etabliert, die sich aller konfliktreicher und damit politisierbarer Zusammenhänge entkleidet und meint, in der sozialtechnologischen Neutralität einen sicheren Hafen erreicht zu haben.

❑ Kennzeichen des sozialtechnologischen Umbaus

Diese kurze Besichtigung des Terrains sozialer Arbeit macht einige Tendenzen des sozialtechnologischen Umbaus deutlich:

❑ Das alte technologische Ausbaumodell mit den Handlungsschritten Anamnese (Defizitgenese) - Diagnose (Defizitfeststellung) - Behandlung (Kompensation des Defizits) und ggfs. "Zurückschicken" in die alte Umgebung (war das Defizit behoben, war es eine erfolgreiche Behandlung, war das Defizit nicht behoben, hat der Klient versagt), war am medizinischen Modell orientiert und ist deshalb auch als Modell 'Klinik' gekennzeichnet worden. Es hat derart an Bedeutung verloren, daß es kaum noch offensiv vertreten wird.

❑ In allen Einrichtungen und Arbeitsfeldern ist eine Tendenz der Regionalisierung, der Dekonzentration, der Stadtteilorientierung festzustellen, die einhergeht mit der Beschreibung der eigenen Arbeit als lebensweltorientiert oder stadtteilorientiert.

❑ "Entspezialisierung" in speziellen Funktionen (sozialpädagogische Familienhilfe, flexible Betreuung usw.), d.h. Orientierung nicht mehr am medizinisch - therapeutischen Professionsverständnis, sondern an Vorstellungen von Dienstleistungen, die den Adressaten nützen und deren Eigenverantwortlichkeit stärken sollen.

Daß in diesem Zusammenhang neue Leitungs- und Steuerungsmodelle entstehen, ist schon von der Sache her notwendig: Dezentralisierte oder regionalisierte Dienste lassen sich nicht nach altem hierarchischem Muster kontrollieren. Die Konsequenzen daraus wie Budgetierung, d.h. wirtschaftlich selbstverantwortliches Handeln und Planen führen sicherlich auch zu einer Intensivierung der Arbeit, die "schlanke Verwaltung" führt aber auch zum Abbau von Hierarchien - wenn sie realisiert wird.

Die Orientierung an der Nachfrage der "Kunden" signalisiert eine Aufwertung des Adressatenkreises. Vor dem Hintergrund feudaler Bürokratie, die nach dem Muster von Kaserne und Militärhierarchie arbeitet, ist diese Modernisierung sicherlich ein Fortschritt. Mit der alten Bürokratie teilt sie allerdings die 'Gleichgültigkeit' gegenüber den Inhalten sozialer Arbeit, d.h. es besteht die Gefahr, daß hier sich eine Sozialtechnologie auf 'höherer Ebene' etabliert, die sich aller konfliktreicher und damit politisierbarer Zusammenhänge entkleidet und meint, in der sozialtechnologischen Neutralität einen sicheren Hafen erreicht zu haben.

Die alten Fragen nach realer Partizipation aufgrund materieller Rechte bleibt also auf der Tagesordnung und gewinnt im Modell der 'Lean - Administration' neue Konturen.

❑ *Über den sozialtechnologischen Umbau hinaus: Partizipation*

Der halbherzige Paradigmenwechsel, den das sozialtechnologische Modell Umbau durch seine unspezifische "Lebensweltorientierung" auf der einen Seite und seine Favourisierung des sozialen Managements (Dienstleistung, Budgetierung etc.) auf der anderen kennzeichnet, hat primär die Rationalisierung der einzelnen Institutionen und Einrichtungen im Blick. Es bleibt damit nicht nur dem hegemonialen Konsens des 'KJHG-Kartells' verpflichtet, sondern ist geradezu dessen praktischer Ausdruck.

Die Option einer partizipatorischen sozialen Arbeit kritisiert diese Ansätze, nimmt sie jedoch insofern auf, als in ihnen eine Reihe sinnvoller Momente enthalten sind, über die ein partizipatorischer Ansatz hinausgehen muß, will er die Reste ätiologischer und institutionen - fixierter Handlungsorientierungen überschreiten.

Diese These ist im einzelnen zu prüfen. Dabei gehe ich von der Fiktion aus, Lean-Production könne unter bestimmten Bedingungen auch in Sozial-Administrationen realisiert werden - als gelungenes Sozial - Management. Die wichtigsten Charakteristika der Lean - Production sollen daraufhin überprüft werden, ob ihr Bedeutungsgehalt auf die Felder Sozialer Arbeit "übersetzt" bzw. übertragen werden können. Dabei beziehe ich mich auf ein ÖTV-Schulungspapier, in dem die wichtigsten übereinstimmenden Merkmale auf Basis vorhandener Literatur zusammengefaßt werden.

1. Lean-Production: Optimierung der gesamten Wertschöpfungskette durch

❑ kontinuierlichen Verbesserungsprozeß

❑ Vermeidung jeglicher Verschwendung

❑ Ziel: Perfektion in allen Prozessen

❑ optimal ist, was zu Kundennutzen und Kundenbindung führt.

Übersetzt man Wertschöpfungskette als den janusköpfigen Prozeß wertschaffender Lohnarbeit und gleichzeitige Kapitalakkumulation bzw. Profitmaximierung, so erscheint diese Optimierungsvorstellung bei der Produktion eines Toyota unmittelbar einleuchtend. Man fragt sich höchstens, warum das nicht schon längst so gemacht wurde. Hier liegt allerdings auch die zentrale Schwierigkeit in der "Übersetzung" in staatlich organisierte oder lizensierte "Dienstleistungs - Institutionen". Soll es hier nicht nur bei modernistischem Wortgeklingel und schlechten Analogien bleiben, so wäre für den Bereich sozialer Arbeit zu klären, was hier denn "Wertschöpfungskette" bedeutet. Einen Ansatz dazu liefert das Standardwerk von Badura und Gross[9], die als Spezifikum sozialer

Dienstleistung das 'Uno-actu-Prinzip' hervorheben, d.h. die Tatsache, daß bei der Produktion sozialer personengebundener Dienstleistungen der Adressat notwendigerweise zum Mitproduzenten wird. Wird im KJHG diesem Uno-actu-Prinzip durch die verbesserte Rechtsstellung der Erziehungsberechtigten Rechnung getragen (ähnliches gilt für die Betreuten im Betreuungsgesetz), so zeigt die Praxis z.B. der Erziehungskonferenzen, daß diese 'Technologie' deutliche Grenzen hat: Die Problemdefinition der Professionellen dominiert weiterhin den Interventionsprozeß. Dieser Aspekt von institutionell verfaßter Herrschaft darf in einer gehaltvollen "Übersetzung" von dem, was im sozialen Bereich "Wertschöpfungskette" genannt werden könnte, ebenso wenig unterschlagen werden wie die Differenz in den Kontexten unterschiedlicher Dienstleistungen: Das Uno-actu-Prinzip hat im Frisörsalon eine andere Bedeutung als im Dienstzimmer des Sozialen Dienstes. Beide Aspekte sollen im folgenden Exkurs kurz verdeutlicht werden.

Exkurs: Was bedeutet 'sozial' in der sozialen Arbeit?

Noch heute wird üblicherweise die Kennzeichnung "sozial" in der Sozialarbeit mit 'Hilfe' oder der 'helfenden Beziehung' identifiziert, in der Sozialpädagogik wird immer noch die Definition von Gertrud Bäumler zitiert, wonach Sozialpädagogik alle pädagogische Praxis außerhalb von Schule und Familie meint, also Erziehungsarbeit im Kinder- und Jugendbereich. Beide Begriffsbildungen sind im Kern ätiologisch, d.h. das Handeln der Professionellen legitimiert sich aus den Problemen und Defiziten, die in der Regel als Eigenschaften der 'Klienten' definiert werden (verwahrlost, erziehungsschwach). Zwar ist diese ätiologische Definition seit Anfang der 70er Jahre durch gesellschaftskritische und interaktionistische Ansätze relativiert worden, aber selbst in lebenswelt- oder gemeinwesenorientierten Ansätzen sind die ätiologischen 'Eierschalen' noch längst nicht abgeworfen, wie z.B. der 8. Jugendbericht zeigt, der seinen legitimatorischen Ausgangspunkt bei den von mächtigen gesellschaftlichen Interessen präformierten sozialen Problemen nimmt - und nicht bei deren herrschaftlicher Produktion.

Versteht man das Soziale hingegen mit Marx ('das Individuum ist das Ensemble gesellschaftlicher Beziehungen') und mit Max Weber (soziales Handeln ist sinnhaftes, auf den realen oder imaginären Anderen bezogenes Handeln) in der Weise, wie Bordieu beide Traditionen zusammenfaßt, indem er das Soziale als den wechselseitigen Konstitutionsprozeß der Subjekte in gesellschaftlichen Räumen begreift und damit die typisch deutsche Dichotomie von Individuum und Gruppe/ Gesellschaft aufhebt, dann läßt sich das Soziale als einen aktiven, wechselseitigen Konstitutionsprozeß handelnder Subjekte begreifen, die sich ihrer Einmaligkeit dadurch versichern, daß sie Mitglieder in unterschiedlichen informellen und formellen Gruppierungen, Institutionen, Milieus usw. sind.

Der halbherzige Paradigmenwechsel, den das sozialtechnologische Modell Umbau durch seine unspezifische "Lebensweltorientierung" auf der einen Seite und seine Favourisierung des sozialen Managements (Dienstleistung, Budgetierung etc.) auf der anderen kennzeichnet, hat primär die Rationalisierung der einzelnen Institutionen und Einrichtungen im Blick. Es bleibt damit nicht nur dem hegemonialen Konsens des 'KJHG-Kartells' verpflichtet, sondern ist geradezu dessen praktischer Ausdruck.

Mit einem derartigen Ansatz kann sich Soziale Arbeit als Arbeit am Sozialen verstehen und sich auf diese Weise von ihrer Fixierung auf das Defizit, das Problem befreien (was, wenn das nicht passiert, die soziale Arbeit selbst immer in eine prekäre Randstellung im sozialwissenschaftlichen Bereich drängt), und einen Bezugspunkt wählen, der sowohl von eigenständiger Qualität für alle gesellschaftlichen Subjekte ist, als auch eine eigenständige Orientierung in der Analyse und im Handeln ermöglicht - und nicht subalterne Anleihen an Psychologie, Medizin und Juristerei erfordert.

In der wechselseitigen Konstitution der Subjekte, im Sozialen kommt der Mitgliedschaft in den Gruppierungen, in denen die Akteure sich subjektiv aufgehoben erfahren, eine besondere Be-

[9] *BADURA, Bernd, Peter GROSS, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976*

deutung zu, die zugleich die Art und Weise weiterer Mitgliedschaften in anderen Gruppierungen und Zusammenhängen strukturiert. Nach ihnen erhält eine derartige primäre Gruppierung durch ihren Solidar - Charakter ihre besondere Bedeutung, nach außen und damit in Bezug auf das gesamte Gesellschaftsgefüge findet die primäre Gruppe ihre ebenfalls wechselseitig konstituierte soziale Plazierung dadurch, daß sie entweder mit dominanten Vorstellungen von sozial gerechter Plazierung in Übereinstimmung steht oder - im Gegenteil - in Konflikt mit derartigen Vorstellungen, sich also sozial ungerecht plaziert erfährt. Derartige informelle Gruppierungen bilden sich quer zu den hegemonialen Institutionen von Familie, Schule, Betrieb, Gewerkschaft, Parteien und anderen formellen Organisationen. Mit einem derartigen Ansatz können die Phänomene, wie sie in der sozialwissenschaftlichen Diskussion als Individualisierung der Lebensentwürfe und Pluralisierung der Lebenslagen beschrieben werden, neu und (wie ich finde), sinnvoller interpretiert werden: Die Wahl von Mitgliedschaften und Teilhabemöglichkeiten in unterschiedlichen Gruppierungen sind hegemonial nicht mehr so präformiert, sondern ermöglichen vielfältige, zum Teil bislang sich ausschließende Mitgliedschaften.[10]

Konsequenz einer derartigen Interpretation des Sozialen für die professionelle Arbeit ist: Unterstützung der Subjekte bei der Wahl der Mitgliedschaften in Gruppierungen, die ihren Lebensentwürfen, ihren regionalen, geschlechtsspezifischen und biographischen Situationen entsprechen, die Schranken im Zugang zu ihnen abbauen bzw. Ressourcen vermitteln, um wichtige Teilhabe zu ermöglichen. Hier finden sich Anknüpfungspunkte an eine ressourcenorientierte Sozialarbeit[11]*, an Lebenslagen-orientierte Konzepte*[12] *(THIERSCH), an Konzepte der Lebensbewältigung*[13] *bzw. an einer 'Orientierung an Jugendlichen', die diese Floskel ernst nimmt.*[14]

Eine weitere Konsequenz ist, die Vergegenständlichung des sozialen Raumes im Stadtteil, der Landgemeinde usw. als "materielle Basis" einer "Arbeit am Sozialen" zu nehmen, als Objektivierung historischer und aktueller Interessen und der diese ausdrückenden, milieuspezifischen Aneignungsformen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß das, was mit "Wertschöpfungskette" in der Lean - Production gemeint ist, nicht die herrschaftlichen institutionellen Arrangements sozialer Arbeit sein können. Im Gegenteil: Der partizipatorische Ansatz löst sich notwendigerweise von der institutionellen Fixierung und nimmt seinen Ausgangspunkt von den realen Kooperationen und Assoziationen, in denen sich die Subjekte wechselseitig kostituieren. Dabei geht eine partizipatorische Sichtweise davon aus, daß es kein Problem und keinen Konflikt in der Konstitution des Sozialen gibt, die nicht in der Regel von den gruppenspezifischen Milieus selbst gelöst werden können und auch tatsächlich gelöst werden. Zwar gibt es noch keine 'Ethnographie der Konfliktbewältigung'[15], aus Untersuchungen wissen wir jedoch, daß die Aufnahme des Kontaktes zu den Institutionen Sozialer Arbeit ein hochgradig komplexer "Produktionsprozeß" ist, der vorgängig sowohl die sozialen Institutionen selbst als auch die Fähigkeit der sozialen Gruppierungen, Konflikte und Ausgleich mangelnder Ressourcen selbst zu organisieren, voraussetzt. Insofern ist das "Uno-actu-Prinzip" nur ein spezifischer Akt im sozialen "Produktionsprozeß".

2. Lean-Production: Der Mensch als entscheidender Produktionsfaktor

Von den qualifizierten Mitarbeitern werden hohe Kompetenz, Problemlösungsfähigkeit

[10] *Worauf BECK zwar hinweist, diesen Aspekt aber nicht weiter vertieft. Vgl. BECK, Ulrich, Jenseits von Stand und Klasse? in: Reinhard KRECKEL (Hg.), Soziale Ungleichheit, Sonderband 2, Soziale Welt, Göttingen 1983, S. 35-74.*

[11] *MEINHOLD, Marianne, Neuere Entwicklungen in der Methodendiskussion in der Sozialarbeit, in: Gerd KRÜGER, Timm KUNSTREICH (Hg.), Hamburger Gespräche zur Sozialarbeit (Berichte der FH Hamburg), Hamburg 1990, S. 35-56*

[12] *THIERSCH, Hans,Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel, Weinheim/München 1992*

[13] *BÖHNISCH, Lothar, Werner SCHEFOLD, Lebensbewältigung an den Grenzen der Wohlfahrtsgesellschaft, München 1985*

[14] *AREND, Detlef, Kurt HEKELE, Martina RUDOLPH, Sich am Jugendlichen orientieren, Frankfurt ²1993*

[15] *Wie HANAK sie für die kritische Kriminologie vorschlägt; vgl. HANAK, Gerhard, Kriminelle Situationen, in: Krim. Jour., Jg. 16, Heft 3, 1984, S. 4-12*

und ein integriertes Aufgabenverständnis abgefordert.

Diese Orientierung ist wohl der schärfste Bruch mit dem Taylorismus, der den Menschen als unzulängliches Maschinenteil ansah, der möglichst weitgehend durch Rationalisierung und Automatisierung ersetzt werden sollte. Auch hier ist das innovative und ideologisch Besondere in der von der Diktatur des Kapitals beherrschten Produktionsszene eines Autowerkes besonders deutlich. Auch hier wird es wieder problematischer, beziehen wir den Gedanken auf die staatlich organisierten Dienstleistungen. In den vorliegenden Modellen (z.B. der KGST = Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) wird der qualifizierte Mitarbeiter/ die qualifizierte Mitarbeiterin ausschließlich als die oder der Organisationsangehörige gesehen, die eigentlich bekannte Tatsache des Uno-actu-Prinzips der Dienstleistungsproduktion wird hier schlicht unterschlagen.

Aus partizipatorischer Perspektive sind die Adressaten die ersten Produzenten. Mitproduzenten können in Ausnahmesituationen auch 'qualifizierte Mitarbeiter' der Institutionen sozialer Arbeit werden: Die Definitionskompetenz der Adressaten bleibt in jedem Fall bestimmend. (Genaueres dazu im abschließenden Szenario)

3. Lean-Production: Teamarbeit und umfassende Arbeitsinhalte

Übertragungen eines Maximums an Aufgaben und Verantwortlichkeiten 'nach unten' an den Ort der Wertschöpfung:

- **Steuerungs- und Ausführungsaufgaben**
- **Wartung der Anlagen**
- **Qualitätskontrolle**
- **Ständige Verbesserung des Produktionsprozesses (Kundennutzen)**

4. Einfaches Kommunikationssystem

- **Beschaffung eines einfachen, aber umfassenden Informationssystems, das jedem erlaubt, schnell auf die Probleme zu reagieren und die Gesamtsituation des Betriebes zu verstehen.**

5. Abflachung der Hierrarchie

Stichworte:

- **Weniger Hierarchieebenen verbessern die Kommunikation**
- **Aufteilung von großen Unternehmen in kleine überschaubare Service - Center mit minimalem Overhead**

Die diskutierenden Produktionsgruppen bei Toyota hat wohl jeder vor Augen und es ist gut vorstellbar, daß auf diese Weise zwischen 'unten' und 'oben' fast alle Hierarchiestufen überflüssig werden.

Aus partizipatorischer Perspektive ist eine Realisierung sich selbst steuernder Teams eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung professioneller Arbeit. Gleichberechtigt hinzutreten müssen die "Mitproduzenten" sozialer Dienstleistungen, nämlich die Adressaten oder die eigentlichen Produzenten. Hier liegt der Kernpunkt, aber gleichzeitig die schwierigste Aufgabe einer partizipativen Perspektive.

Zu diesen Merkmalen liegen für den sozialpädagogischen Bereich die ausgearbeitetesten Überlegungen vor. Thomas OLK faßt sie wie folgt zusammen:

"• *Dezentrale Ressourcenverantwortung:* Die gesamte Verwaltung einer Kommune wird im Idealfall nach dem Vorbild eines Konzerns (Stichwort: "Unternehmen Stadt") strukturiert. Eine vergleichsweise kleine Steuerungszentrale koordiniert und kontrolliert die Aktivitäten von Fachämtern (Einzelkonzernen), die relativ autonom sowohl Fach- als auch Ressourcenentscheidungen verantworten.

• *Output-Steuerung:* Die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten erhöht die Flexibilität und Qualität des Verwaltungshandelns...

• *Kontraktmanagement und Controlling:* Konzernspitze (Verwaltungsführung) und Fachämter schließen sodann Kontrakte ab. Während sich die Fachämter, die zur Erreichung bestimmter Ziele mit Budgets ausgestattet werden, zur Erfüllung der vereinbarten Leistungsziele verpflichten, stellt die Verwaltungsführung die notwendigen Ressourcen zur Verfügung ...

• *Neue Verwaltungsmodelle und Organisationskulturen:* Eine solche Aktivierung und Output - Orientierung der kommunalen (Sozial-)Verwaltung erfordert eine Abkehr von bisherigen Aufbau- und Ablaufroutinen wie formale Hierar-

chien und strikte Regelorientierung. An deren Stelle treten Elemente wie die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten, Teamorientierung und ein Einbezug der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Verantwortung für die Zielerreichung. Die Fachämter entwickeln sich zu 'lernenden Organisationen'...

• *Contracting out:* Entsprechend dem Bemühen, die öffentlichen Aufgaben neu zu bestimmen und möglichst zu begrenzen, sollen auch die Grenzlinien zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung neu gezogen werden."[16]

Können einige freie Träger das Prinzip der sich selbststeuernden, gleichberechtigten und hierarchielosen - in diesem Sinne also demokratischen - Teams schon in gelingende Praxis umsetzen (Verband Sozialtherapeutischer Einrichtungen (VSE) ,insbesondere Ansätze in Frauenhäusern und vergleichbaren Einrichtungen), steht der Praxistest einer derart radikalisierten Reform im öffentlichen Dienst noch aus: Die Ankündigung von Budgetierung lassen eher eine Rationalisierung ohne Enthierarchisierung befürchten. Dabei läge es jetzt schon nahe, z.B. die gesamte Abteilungsleitungsebene in den sozialen Diensten zu streichen, da alle Aufgaben im Prinzip kollegial wahrgenommen werden können, was einige Abteilungen ja auch schon länger praktizieren (HH-Wilhelmsburg, HH-Steilshoop).

Aus partizipatorischer Perspektive ist eine Realisierung sich selbst steuernder Teams eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung professioneller Arbeit. Gleichberechtigt hinzutreten müssen die "Mitproduzenten" sozialer Dienstleistungen, nämlich die Adressaten oder die eigentlichen Produzenten. Daß hier die schwierigste Aufgabe liegt, zugleich aber der Kernpunkt einer partizipatorischen Perspektive, darauf werde ich anschließend noch eingehen.

6. Lean-Production: Simultaneous Engeneering (Integriertes Prozeßmanagement)

Interdisziplinäre Projektteams

Durch frühzeitige Einbindung aller Beteiligten und 'zeitgleiche' Bearbeitung von Teilaufgaben werden Durchlaufzeiten verkürzt, nachträglicher Änderungsaufwand reduziert, Kosten gesenkt. Um Fehlentwicklung aufgrund unzureichender Informationsflüsse zu vermeiden, Bildung interdisziplinärer Projektteams.

Auch hier gibt es bei den genannten freien Trägern, aber auch z.B. bei einigen Jugendfreizeitzentren und Bauspielplatzinitiativen interessante praktische Entwicklungen, die z.B. zu Jugendhilfestationen oder Jugendhilfezentren führen können. Auch hier ist im staatlichen Bereich die Rhetorik vorherrschend: Daß sich selbststeuernde Teams, die dann dazu noch mit anderen Teams sich Entwicklungsaufgaben stellen, deren Anstoß aus dem spezifischen sozialräumlichen Kontext der jeweiligen Region kommen, ist für traditionelle Verwaltungen, selbst wenn sie mit fortschrittlichen Menschen besetzt sind, zu "revolutionär". Denkt man diesen Prozeß weiter, so wird sich die traditionelle Hierarchie als "des Kaisers neue Kleider" erweisen: Irgend jemand wird bestimmt einmal rufen: "Der Kaiser ist nackt" bzw. "die Hierarchie ist ja total überflüssig" - und alle werden zugeben, was sie immer schon gesehen haben.

Aus sozialpartizipativer Perspektive sind "interdisziplinäre Projektteams", also solche aus verschiedenen Produzentengruppen gebildete, eine notwendige Voraussetzung, um neue Formen sozialer Teilhabe und Mitgliedschaft zu ermöglichen bzw. Ressourcen dafür sinnvoll zu erschließen.

Um diese notwendig abstrakte Bestimmungen einer partizipativen Sozialen Arbeit zu konkretisieren, habe ich den Versuch unternommen, die genannten Aspekte in einer konkreten Utopie zu bündeln.

❑ Modell eines kommunalen Ressourcenfonds (KoReF)

Auszüge aus dem Referat der Sprecherin des KoReF Eimsbüttel, Kerngebiet, anläßlich des ersten Rechenschaftsberichtes über die Arbeit des KoReF im Jahre 2001:

"... Ich möchte über den Euch vorliegenden schriftlichen Bericht hinaus einige Akzente in der Bewertung unseres ersten vollen Arbeitsjahres als kommunaler Ressourcenfond vornehmen. Zum ersten Mal sind also nun alle Personal- und Sachmittel für die Kindertagesbetreuung - im Kern also für die Kindertagesheime

[16] *OLK, Thomas, Jugendhilfe als Dienstleistung - Vom öffentlichen Gewährleistungsauftrag zur Marktorientierung, WIDERSPRÜCHE, Heft 53, 1994, S. 11-34, hier: S. 21/22*

und Kindergärten -, für die offene Kinder- und Jugendarbeit, für die Hilfe zur Erziehung, für wichtige Leistungen des BSHG - Wiedereingliederung, Haushaltshilfen, Schuldenregulierung - sowie Mittel nach dem Betreuungsgesetz und die für die Sozialstationen im Kerngebiet Eimsbüttel zu einem Fond zusammengefaßt worden. Bevor ich auf die wichtige Frage des Verhältnisses von Autonomie und Kooperation der einzelnen beteiligten Einrichtungen komme, möchte ich noch einmal die vier Grundprinzipien erläutern, nach denen wir arbeiten und die beispielhaft in unserem Stadtteilservice verwirklicht worden sind, der aus dem 'Haus für alle' in der Amandastraße und umliegenden Beratungsstellen bzw. Einrichtungen heraus realisiert wurde. Diese vier Funktionen des Stadtteilservices sind Unterstützung, Entlastung, Teilhabe und intermediäre Öffentlichkeit.

❏ Unterstützung

Hierzu gehören alle Familien- oder Personenunterstützenden Hilfen - z.B. Beratung in Konfliktsituationen der Familie, der Kinder oder von einzelnen Personen - seien sie nun in irgendeiner Weise als behindert definiert oder nicht; Verhandlungen mit Behörden, Vermietern usw. Hierzu gehören weiterhin auch Hilfen für spezielle Personengruppen beim Formulieren und Durchsetzen ihrer Ansprüche, ihrer Rechte und Interessen. Zu nennen sind hier vor allen Dingen Mitglieder nationaler Minderheiten, Behinderte, Alleinerziehende, Wohnungslose, Sozialhilfeempfänger und alte Menschen in schwierigen Situationen.

Wichtig ist, daß die Problemdefinition eindeutig bei den Nutzern des Stadtteilservices liegt: Ihre Anfrage ist der Ausgangspunkt für das Tätigwerden des Services.

❏ Entlastung

Hierzu gehören alle praktisch - konkreten Entlastungsarbeiten, die auch z.B. über Sozial- und Diakoniestationen wahrgenommen werden. Das können sein: Babysitting, Kinderbetreuung, Schularbeitenhilfe, Mittagstisch, Einkäufe machen, Hilfen im Haushalt, Hilfe bei administrativen Problemen.

Die Angebote der Unterstützung und Entlastung orientieren sich an folgenden Kriterien:

- **Verstehbarheit:**

Das Angebot muß von potentiellen NutzerInnen verstanden werden - der Nutzen muß klar heraus gestellt werden

- **Nicht-Diskriminierung**

NutzerInnen müssen nicht erst Schwächen oder Mängel eingestehen, um Unterstützung und Entlastung zu bekommen. Es muß deutlich sein, daß die Angebote von Angehörigen aller sozialer Gruppierungen abgefordert werden und gebraucht werden können (z.B. Babysitterdienst)

- **Freiwilligkeit**

Die Nutzung ist freiwillig. Über Beginn, Häufigkeit und Beendigung des Kontaktes entscheidet die NutzerIn.

- **Mitbestimmung**

Über die Art und Weise des Angebotes entscheiden die NutzerInnen mit. Viele NutzerInnen sind auch MitarbeiterInnen in den Angebotsprojekten geworden. Die Angebote des Stadtteilservices können mit Äquivalenten in Form von eigener Tätigkeit oder Geld ausgeglichen werden. Wer weder über die Möglichkeit verfügt, eigene Tätigkeit einzubringen noch über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, kann die Leistungen des Stadtteilservices unentgeltlich in Anspruch nehmen. Dafür stehen entsprechende Mittel im kommunalen Ressourcenfond zur Verfügung.

Konkrete Utopie für das Jahr 2001:

Zum ersten Mal sind also nun alle Personal- und Sachmittel für die Kindertagesbetreuung - im Kern also für die Kindertagesheime und Kindergärten -, für die offene Kinder- und Jugendarbeit, für die Hilfe zur Erziehung, für wichtige Leistungen des BSHG - Wiedereingliederung, Haushaltshilfen, Schuldenregulierung - sowie Mittel nach dem Betreuungsgesetz und die für die Sozialstationen im Kerngebiet Eimsbüttel zu einem Fond zusammengefaßt worden

❏ Teilhabe

Neben der Möglichkeit an den Angeboten mitzuarbeiten, haben sich für verschiedene Bereiche Kommissionen gebildet. So ist die Kinder- und Jugendhilfekommission entscheidungsberechtigt in allen Fragen der Hilfe zur Erziehung und löst damit die frühere Erziehungskonferenz ab. Die Ausführung und Durchführung der Hil-

fen zur Erziehung liegt in der Regel bei Professionellen, kann aber auch - je nach Einzelfall - von Mitgliedern der Jugendhilfekommission oder anderen interessierten Bürgern übernommen werden. Besonders aktiv ist die 'Krüppel-Kommission', die sich für die Belange der Behinderten einsetzt und ihr vorrangiges Ziel darin sieht, die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten nach dem KJHG, BSHG und dem Betreuungsgesetz so zu organisieren, daß normale Teilhabe in möglichst vielen Lebensbereichen für Menschen mit Behinderungen erreicht wird, daß also die Normalisierung der Situation und nicht die Anpassung, sprich Normalisierung der Person - wie in den alten Rehakonzepten - im Mittelpunkt steht."

(... Es folgen Ausführungen zur Interkulturellen Kommission, in der Angehörige der nationalen Minderheiten, aber auch "Eingeborene" mitarbeiten, sowie über die Mieter-Kommission, die eng mit dem Verein "Mieter helfen Mietern" zusammenarbeitet.) "Zusammengefaßt: Die Kommissionen sind deshalb so wichtig, weil sie - wissenschaftlich ausgedrückt - das funktionale Äquivalent zur weggefallenen Kontrolle durch die Hierarchie sind - oder, wie es die "Krüppel-Kommission" allgemeinverständlich ausdrückt: Demokratische Kontrolle von unten, statt bürokratischer von oben.

Intermediäre Öffentlichkeit

Die vielfältigen Aktivitäten der mit Entscheidungsbefugnis ausgestatteten verschiedenen Kommissionen sind zugleich das Herzstück dessen, was wir intermediäre Öffentlichkeiten nennen. Darunter verstehen wir die themenspezifische Vermittlung zwischen den öffentlichen Medien Geld, Recht und Organisation und den privaten Medien direkter Kommunikation Vertrauen, Solidarität und natürlich auch Konfliktfähigkeit. Derartige intermediäre Öffentlichkeiten enstehen immer dann, wenn ein Thema wie z.B. in den letzten Jahren das der minderjährigen Flüchtlinge sowohl aus der Enge privater Bearbeitung als auch aus der Starre öffentlicher Administranz herausgeholt wird und mit geeigneten Formen von Öffentlichkeitsarbeit wie Aktionen, Festen, Demonstrationen, aber auch sit-ins oder go-ins zunächst in der unmittelbaren kommunalen Öffentlichkeit, in der Regel aber auch sehr schnell in der gesamten Hamburger Öffentlichkeit und zum Teil darüber hinaus im gesamten Bundesgebiet Beachtung erfährt.

Ein besonders gelungenes Beispiel einer intermediären Öffentlichkeit ist neben den genannten die neue Selbstverwaltungsstruktur der früheren Kindertagesheime, die jetzt Kinderhäuser heißen. Hier im Eimsbütteler Kerngebiet waren wir die ersten, die die Einrichtungen für Kinder in Genossenschaften umwandelten, deren Genossenschaftsanteile durch Eltern erworben wurden. Auf diese Weise hoffen wir, Bürger des Viertels auch dann noch für die Arbeit in den Kinderhäusern zu interessieren, wenn ihre Kinder schon längst nicht mehr in der Einrichtung sind. Diese Kinderhäuser sind zugleich aber auch deshalb in die intermediäre Öffentlichkeit geraten, da durch sie auch andere Formen der Kinderbetreuung (früher Tagespflegestelle) organisiert werden sowie insbesondere deshalb, weil hier eine demokratische Leitungsstruktur gefunden wurde, die sich an dem Vorbild der kommunalen Kindergärten in Reggio Emilia orientiert: Ca. 20 bis 30 Eltern und ErzieherInnen organisieren ihr Kinderhaus jeweils gemeinsam...

Abschließend möchte ich noch zwei Punkte erwähnen, die wir im nächsten Jahr in Angriff nehmen werden: Das ist zum einen eine klarere Kompetenzverteilung zwischen den professionellen und den gesellschaftlichen MitarbeiterInnen - wie wir die früheren Ehrenamtlichen inzwischen nennen. Während das im Bereich der Kinderhäuser und des Jugendhilfeverbundes in unserem Ortsteil schon ganz gut klappt, gibt es dennoch gewisse Schwierigkeiten mit Teilen der Sozialen Dienste, die weiterhin noch am alten Muster der Eingriffsverwaltung hängen. Aber auch hier bin ich optimistisch.

Beeindruckend ist die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit dem kommunalen Bildungsfond, der im nächsten Jahr als Zusammenschluß der Schulen im Eimsbüttler Kerngebiet entstehen soll. Hier ergeben sich schon jetzt vielfältige Anknüpfungspunkte vor allem im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Ein letztes Problem wird nur im Laufe der Zeit sich lösen lassen: Einige der früheren MitarbeiterInnen aus den aufgelösten Zentralverwaltungen und den nicht mehr existierenden Hierarchiestufen können sich noch nicht mit der neuen Situation abfinden. Hier bedarf es von allen Seiten viel Geduld und praktischer Überzeugungsarbeit, diesen KollegInnen Arbeitssituationen zu schaffen, die ihren Kompetenzen und Intentionen entsprechen. ..."

Das Jugendamt gestern:

Von den nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten, ein "pädagogisches Amt" zu gründen

PROF. DR. C. WOLFGANG MÜLLER

❑ Bausteine des deutschen Sozialstaates

Drei Pflicht-Versicherungen und drei Ämter bestimmen die Struktur des Sozialstaates deutscher Prägung: die Unfall- und Invalidenversicherung, die Krankenversicherung und die Rentenversicherung (1927 kam die Arbeitslosenversicherung dazu und nächstes Jahr die Pflegeversicherung) - und das Sozialamt, das Jugendamt, das Gesundheitsamt. Versicherungen wie Ämter sollen die Reproduktion menschlicher Lebens- und Arbeitsfähigkeit sichern, sollen gegen individuelle Reproduktionsrisiken schützen und sollen die Anschlußfähigkeit der jeweils jungen Generation an die gesamtgesellschaftliche Entwicklung unterstützen. Die vier unterschiedlichen Entwicklungsphasen der letzten hundert Jahre und ihre Regierungsformen haben dabei unterschiedliche Akzente gesetzt. Die vergleichsweise frühe Sozialgesetzgebung des Kaiserreiches war auch Ausdruck des konservativen Abwehrkampfes gegen die deutsche Sozialdemokratie und war

❑ *C. Wolfgang Müller ist Professor für Sozialpolitik am Institut für Sozialpädagogik der Technischen Universität Berlin*

gleichzeitig Ausdruck der Sorge um den Ausbau des Industrie-Standortes Deutschland im Kampf der internationalen Konkurrenz - insbesondere mit dem englischen Maschinenbau.

Unverwechselbares Markenzeichen der 1. Deutschen Republik von Weimar war die Erfindung und flächendeckende Einführung des Jugendamtes als einer sozialpädagogischen Behörde

Unverwechselbares Markenzeichen der 1. Deutschen Republik von Weimar war die Erfindung und flächendeckende Einführung des Jugendamtes als

einer sozialpädagogischen Behörde. Die Nationalsozialisten schufen das Gesundheitsamt als Leitfigur ihrer sozialdarwinistischen Erbgesundheits- und Rassenpolitik.

❑ Das Jugendamt und seine disparate Geschichte

Um die Jahrhundertwende gab es bürgerliche Reformbewegungen und bürgerliche Reformbestrebungen, die darauf gerichtet waren, das Leben und das Überleben von Kindern und Jugendlichen zu erleichtern, die nicht auf der Sonnenseite der Gesellschaft geboren waren und erzogen wurden.

Männer und Frauen, die in der Jugendgerichtsbewegung arbeiteten, setzten sich dafür ein, das traditionelle Konzept von "Strafen als Erziehungsmittel" durch das moderne Konzept von "Erziehung statt Strafe" zu ersetzen und - wie in den USA - eigene "Jugendgerichte" mit eigenen "Jugendrichtern" und pädagogisch vorgebildeten "Bewährungshelfern" einzurichten, welche eigens aus pädagogischen Gründen verhängte "Bewährungsstrafen" kontrollieren sollten.

Im Preussischen Jugendpflegeerlaß von 1911 wurden insbesondere Beamte, Lehrer und Reserveoffiziere als staatserhaltende und pädagogisch geschulte Elemente angeregt, in dieser Jugendpflege tätig zu werden

Andere Reformer kümmerten sich, aufgeschreckt durch die extrem niedrigen Überlebenserwartungen außerehelich geborener Kinder, um deren Unterhaltsansprüche und um das Schicksal von Pflegekindern (Berufsvormundschaft und Gemeindewaisenrat).

Seit Beginn dieses Jahrhunderts war die geschlossene Fürsorgeerziehung - die nach 1876 auch statt einer Strafe verhängt werden konnte - Gegenstand wütender Kritik bürgerlich reformerischer und linker revolutionärer Kreise. Die Arbeiterbewegung und ihre Parteien sahen in dieser Anstaltserziehung Kinderraum, Jugendunterdrückung, Klassenkampf von oben. Die Reform der Anstaltserziehung und die Abschaffung der Zwangserziehung ist bis in die Vorarbeiten zum KJHG ein immer-grünes Thema progressiver Sozialpädagogik.

Im scharfen Kontrast zu diesen reformpädagogischen Erneuerungsbewegungen, welche die „benachteiligte", die „gestrauchelte", die „verwahrloste" Jugend im Visier hatten, stand seit der Jahrhundertwende die bürgerliche und bald auch die proletarische Jugendbewegung als eine Selbsterziehungs- und Emanzipationsbewegung - weg von Sofakultur und Kleinstadtmuff, weg von den „trägen Gewohnheiten der Alten und von den Geboten einer häßlichen Konvention" (2. Aufruf zum 1. Freideutschen Jugendtag auf dem Hohen Meißner 1913). Die bürgerliche Jugendbewegung war eine Selbsthilfebewegung, fürsorgerische und samariterhafte Züge waren ihr zumindest am Anfang fremd.

Der preussische Staat sah diese Jugendbewegung mit einem lachenden und einem weinenden Auge. Aufgeklärte Beamte des Innenministeriums ästimierten die Selbstdisziplinierenden Kräfte der Jugendbewegung, Traditionalisten fürchteten deren auf Selbst-Bestimmung gerichtete Potenz.

Nun brachte die Zeit um die Jahrhundertwende neben gefährdeten und verwahrlosten Kindern und jugendbewegenden Gymnasiasten auch einen neuen Typ gewerblich arbeitender „Jugendlicher" hervor, deren Auftreten in der Öffentlichkeit Fabrikherren und Schulmännern erhebliche Kopfschmerzen bereitete. Laut, kess, frech und aufmüpfig, die Hände in der Tasche und die Zigarette im Mundwinkel, waren sie für die ältere Generation die pure Provokation. Gesellenvereine, Sonntagsschulen und Kolpingfamilien versagten ihnen gegenüber mit ihren auf religiöse Innerlichkeit und asketische Lebenshaltung gerichteten pädagogischen Konzepten. Aber der Hamburger Gemeindepfarrer Clemens Schultz zeigte mit seiner „offenen Clubarbeit" in Hamburg St. Pauli, wie man „diese Halbstarken" (so der Titel seines 1912 erschienenen Tätigkeitsberichtes) an der langen Leine führen und wenigstens minimal pädagogisch beeinflussen könne. Aus diesem Ansatz der offenen Clubarbeit mit gewerblich tätigen Jugendlichen entstand das Konzept einer staatlich alimentierten aber von „freien Trägern" durchgeführten Jugendpflege. Im Preussischen Jugendpflegeerlaß von 1911 wurden insbesondere Beamte, Lehrer und Reserveoffiziere als staatserhaltende und pädagogisch geschulte Elemente angeregt, in dieser Jugendpflege tätig zu werden. Stadt- und Ortsausschüsse bzw. auf dem Lande Kreisaus-

schüsse für Jugendpflege sollten die Arbeit koordinieren und eine allzu aufdringliche Gängelung der schwierigen und widerspenstigen Arbeiterjugendlichen vermeiden. Sie sollten vielmehr versuchen, den geselligen Bedürfnissen durch Jugendclubs, Jugendbüchereien, Jugendwerkstätten und durch unentgeltliche Gelegenheiten zum Baden, Schlittschuhlaufen, Rodeln und Wandern entgegenzukommen. Museumsbesuche unter sachkundiger Führung und die Besichtigung vaterländisch wertvoller Denkmäler sollten patriotische Gefühle wecken und wach halten. Kriegsveteranen sollten von geschlagenen und gewonnenen Schlachten erzählen. Das Zurechtfinden im Gelände nach Generalstabskarte und Marschkompaß sollte geübt werden, das Entfernungsschätzen, wie das Abfassen von Meldungen. „Gelegentlicher frischer Gesang von Turn-, Wander- und Vaterlandsliedern erhöht die Freude und Ausdauer der Teilnehmer" (Jugendpflegeerlaß 1911).

Jetzt haben wir die drei Säulen sozialpädagogischer Bemühungen beisammen, welche das Dach des 1925 in Kraft getretenen Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes tragen:

- die Zusammenfassung von Bestrebungen und Reformen der Jugendfürsorge für Kinder und Jugendliche, die „von Verwahrlosung bedroht sind";
- die Unterstützung von Jugendverbänden und Jugendwohlfahrtsverbänden, welche die Selbsterziehung der jungen Generation in autonomen Gruppen Gleichaltriger auf freiwilliger Grundlage organisieren;
- die Unterstützung von sportlichen, geselligen und belehrenden Aktivitäten, die als „Angebote" die sogenannte „unorganisierte Jugend" erreichen sollen.

Ein „Jugendamt" als Manifestation jugendbewegter und reformpädagogischer Vergangenheit ist so etwas wie ein Widerspruch in sich selbst. Insbesondere in einem Land, das die Preussische Verwaltung als wichtige kulturelle Leistung hervorgebracht hat. Aber die Notwendigkeit, bei jeder „Maßnahme", ja bei jeder „Anschaffung", Gesetzesgrundlage und Regelhaftigkeit zu beachten, die Betonung der Kommunikationswege in der Linie von Oben nach unten und von Unten nach Oben (und nicht in der Horizontalen, die eher zu einer „Vernetzung" führen würde); all das sind Vorgaben, die die Arbeit von Landesrechnungshöfen erleichtern mögen, die aber „vor Ort" die sozialpädagogische Arbeit mit (und nicht an) jungen Leuten häufig über Gebühr erschweren.

❑ Der Kampf um das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Einige norddeutsche Großstädte hatten schon 1910 zur Koordinierung dieser unterschiedlichen Bestrebungen auf dem Gebiet der außerfamiliären und außerschulischen Jugenderziehung Jugendämter eingerichtet. Sie sollten so etwas wie identitätsstiftender Ort aller Bestrebungen sein und eine „dritte Erziehungsmacht" konstituieren, wie die leitende Regierungsrätin im Innenministerium der 1. Republik Gertrud Bäumer es formulierte. Das RJWG geht auf eine Initiative von Frauen aus allen Fraktionen des 1. Reichstags zurück. Der Gesetzentwurf war zunächst alles andere als konsensfähig:

- Die Deutsch-Nationalen monierten, durch das Gesetz werde das Recht der Eltern auf ihre Kinder geschmälert und die Tätigkeit freier Verbände durch Kommune und Statt beschnitten;
- den unabhängigen Sozialdemokraten ging das Gesetz nicht weit genug; die öffentliche Erziehung werde weiterhin durch die großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände in den Hintergrund gedrängt;
- die KPD lehnte das Gesetz als Ganzes ab. Wirkliche Fürsorge für die junge Generation bestünde darin, ihr „Luft, Licht und Sonne zu geben, die Wohnungsfrage zu lösen, die der Kapitalismus nicht zu lösen imstande ist. Vor allen Dingen wäre es notwendig, den Eltern ... genügend Lohn und Zeit zu

geben, um sich ihren Kindern widmen zu können“ (Heydemann 1922).

Eine zahlenmäßig starke Gruppe um die Abgeordnete Agnes Neuhaus (Zentrum) und Marie Juchacz (SPD/Arbeiterwohlfahrt) verteidigte den Kompromiß und setzte das RJWG mit der Mehrheit der Stimmen des Reichstages durch.

❑ Der innovative Charakter der Erfindung des Jugendamtes

Er bestand in mindestens fünf Strukturmerkmalen, die mit unterschiedlicher Akzentuierung in allen Folgegesetzen bis hin zum KJHG wiederzufinden sind:

- Der kodifizierte Anspruch jedes deutschen Kindes auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit.
- Die Zusammenfassung von Jugendarbeit, Jugendpflege und Jugendfürsorge unter dem begrifflichen Dach der Jugendhilfe.
- Die Einführung dieser Jugendhilfe als „3. Erziehungsmacht“ und ihre (teilweise unausgesprochene) Konkurrenz zu Familie, Schule und den Kirchen.
- Die Konstruktion von Jugendämtern als Kollegialorgane mit ehrenamtlich tätigen Repräsentanten der Jugendhilfe im Steuerungsorgan der „Jugendhilfeausschüsse“.
- Die Zusammenfassung von Fürsorgemaßnahmen, die bisher in der Obhut anderer Ämter ohne sozialpädagogischen Impetus verwaltet worden waren.

❑ Die ungelösten Fragen

RJWG ebenso wie KJHG sind Bundesgesetze als Rahmengesetze. Sie setzen keine qualitativen Standards, sondern überlassen die Ausgestaltung ihrer Leitformeln Ländergesetzen und dem „Gestaltungswillen der Kommunen“ (Martin Rudolf Vogel 1960). Es gibt große Unterschiede in der Anwendung dieser Gesetze zwischen Nord und Süd, Ost und West, Stadt und Land, Kommunen mit eher konservativen Mehrheiten, Kommunen mit eher progressiven Mehrheiten.

Die Auseinandersetzung zwischen Elternrecht und Kinderrecht ist immer noch virulent - ebenso wie der Kampf um die jeweilige Interpretation des „Subsidiaritätsprinzips“.

Trotz aller Nachbesserungsversuche ist der Leistungskatalog im Gesetzestext weniger gut ausgearbeitet als der Eingriffskatalog - anders gesagt: Maßnahmen und Einrichtungen der sozialpädagogischen Jugendarbeit machen (im Westen) immer noch nur ein Zehntel der sächlichen Aufwendungen und des pädagogischen Fachpersonals aus - dies wird sich allerdings durch die flächendeckende Einführung von Kindergärten (im Westen) ändern - allerdings zum weiteren Nachteil der offenen Jugend- und der Jugendclub- und Jugendkulturarbeit.

Ein „Jugendamt“ als Manifestation jugendbewegter und reformpädagogischer Vergangenheit ist so etwas wie ein Widerspruch in sich selbst. Insbesondere in einem Land, das die Preussische Verwaltung als wichtige kulturelle Leistung hervorgebracht hat. Aber die Notwendigkeit, bei jeder „Maßnahme“, ja bei jeder „Anschaffung“, Gesetzesgrundlage und Regelhaftigkeit zu beachten, die Betonung der Kommunikationswege in der Linie von Oben nach unten und von Unten nach Oben (und nicht in der Horizontalen, die eher zu einer „Vernetzung“ führen würde); all das sind Vorgaben, die die Arbeit von Landesrechnungshöfen erleichtern mögen, die aber „vor Ort“ die sozialpädagogische Arbeit mit (und nicht an) jungen Leuten häufig über Gebühr erschweren.

So gesehen war das „Jugendamt“ von allem Anfang an eine „schwierige Behörde“ und ich bin gespannt zu hören, ob sie es bis auf den heutigen Tag und bis zum Jahre 2000 bleiben wird.

❑ Weiterführende Literatur:

C. Wolfgang Müller, Jugendamt. Geschichte und Aufgaben einer reformpädagogischen Einrichtung. Weinheim: Beltz 1994.

Diese Zusammenfassung ist ein Nachdruck einer Dokumentation der Fachtagung „Jugendamt 2000 in der Region Berlin - Brandenburg“ vom 23. - 24. Juni 1994 mit freundlicher Genehmigung des spi Berlin

Das Jugendamt morgen?!

Umbau im Ausbau!

Möglichkeiten und Grenzen der Organisationsentwicklung von Jugendbehörden

Detlef Horn-Wagner

❑ Worum geht es?

Als sich C. Wolfgang Müller und ich zur Feinabstimmung unserer beiden in Hamburg am 8. März d. J. gehaltenen Vorträge zum Thema: „Jugendämter zwischen Gestern und Morgen" trafen, haben wir eine Reihe von Assoziationen zum Thema dieser Veranstaltungen angestellt und es damit ironisch-heiter zu modifizieren versucht: Abbau, Rückbau, Aufbau, Raubbau...

Möglicherweise wird sich eine Reihe weiterer mehr oder minder treffend zusammengesetzter Hauptwörter finden lassen, in denen sich auch die Hamburger Situation der Jugendhilfe und der sie gestaltenden und im wesentlichen verantwortenden Jugendämter wiederfinden läßt.

So schön diese Wortspielereien auch sind, sie haben den Nachteil, daß sie in der Regel nur vor dem Hintergrund der realen Situation zustandekommen und damit ihre entlarvende Wirkung auch nur dort entfalten. In unserem Fall ist dies Berlin; und dort läßt sich für einige Bereiche der (öffentlichen) Jugendhilfe (dies gilt z. B. für die Jugendarbeit und auch die Jugendsozialarbeit) in der Tat nur von „Raubbau" reden.

Was Wunder auch: Berlin spart bis Ende 1996 rund 26.000 Planstellen in der Verwaltung ein; und die Jugendhilfe ist davon - natürlich - keineswegs ausgenommen.

Es ist das Schicksal einer jeden Organisation, ein Image zu haben - die Qualität dieses Images aber ist alles andere als Schicksal

❑ *Detlef Horn Wagner ist freiberuflicher Organisationsentwickler in Berlin und wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Sozialpädagogik der Technischen Universität Chemnitz/Zwickau*

Die Situation in Hamburg ist uns nicht so bekannt, daß wir uns zu einer Definition entschließen konnten.

Wir haben uns daher ein bißchen salomonisch, ein bißchen feige und ein bißchen dem positiven Denken verpflichtet, zu einer in einem Interview gefallenen Definition von Gitta Trauernicht durchgerungen, und zum Motto des Teils

dieses Vortragsduos gemacht, der sich mit der Zukunft, also den Jugendämtern „Morgen“, beschäftigt: Umbau im Ausbau! - Die Frage ist nur, gehr das überhaupt und wenn ja, wie?

Das Jugendamt ist, Wolfgang Müller hat es angesprochen, eine Erziehungs-Behörde. In seiner historischen Betrachtung des Jugendamtes „Gestern“ mußte Wolfgang Müller den Erziehungsanteil dieses Doppelwortes betonen, um die durchaus bemerkenswerte Leistung der Jugendämter als außerfamiliale Erziehungsinstanz neben Schule, Kindergarten u. a., herauszustellen.

Ich muß dieses nicht; für mich, dessen Thema in erster Linie die Struktur-, Kultur-, Personal- und Angebotsentwicklung der Jugendämter in den nächsten 10 bis 15 Jahren ist, kann in erster Linie nur der Behördenanteil des Doppelwortes von Bedeutung sein.

Dies beschwört die Gefahr, sich im folgenden in den weitverzweigten Gedankengängen organisationssoziologischer Überlegungen zu ergehen und schürt möglicherweise auch die Erwartung, es könnten eine Reihe von sehr unterschiedlichen Organisationsformen modernisierter Jugendämter aus dem In- und Ausland vorgestellt und diese zusammenfassend kommentiert werden; mit dem Ergebnis gar, daß zum Abschluß eine Art Rezept dabei herauskäme, nach dem langfristig auch in Hamburg zu verfahren wäre.

Ganz nach dem Motto: Man nehme hiervon ein bißchen, füge dort noch etwas hinzu, schüttele kräftig und fertig ist das Modelljugendamt der Hansestadt oder das ihrer Bezirke, so diese denn ein eigenständiges Jugendamt bekommen werden. Ich will beides nicht tun.

Zum einen, weil ich damit der Komplexität des Themas in keiner Weise gerecht würde, zum anderen, weil die strukturellen und regionalen Ausgangsbedingungen viel zu unterschiedlich und zum dritten, weil vor der Integralrechnung erst die Grundrechenarten beherrscht sein sollten.

Nach der Euphorie der Methodisierung bzw. Pädagogisierung kam die Versozialwissenschaftlichung und Professionalisierung, anschließend war Parteilichkeit „ein weithin akzeptiertes professionelles Aushängeschild“ (Hinte), gefolgt von der Therapeutisierung und als, so Hinte, nun vorerst letzter Flop: der Run auf das Sozialmanagement

Mich erinnert nämlich die Diskussion um die betriebswirtschaftliche Ausrichtung von Behörden und Ämtern, um neue Steuerungsmodelle, um Budgetierung und den immer wieder propagierten Dienstleistungscharakter der Sozialadministration fatal an die Heilserwartungen vieler freier Träger und sozialer Projekte des sog. „Dritten Sektors“, dem Wohlfahrtsgeschäft also, an das Instrument des „Controlling“ oder an die offenbar unerschöpflichen Quellen des „Social Sponsoring“ oder was sonst noch als ultimative und modische Lösung des immer wieder alten Erfolglosigkeit- und Ineffizienz- Dilemmas sozialer Arbeit herhalten muß.

Wolfgang Hinte aus Essen hat kürzlich (in der Theorie und Praxis Sozialer Arbeit, 9.94) so präzise wie provokativ diese Modezyklen in der Sozialarbeit beschrieben: Nach der Euphorie der Methodisierung bzw. Pädagogisierung kam die Versozialwissenschaftlichung und Professionalisierung, anschließend war Parteilichkeit „ein weithin akzeptiertes professionelles Aushängeschild“ (Hinte), gefolgt von der Therapeutisierung und als, so Hinte, nun vorerst letzter Flop: der Run auf das Sozialmanagement.

(Auch) richtig, und ich füge hinzu: der Zukunftsflop wird die Verwaltungsreform sein. Nämlich dann (wie bei allen anderen von Hinte beschriebenen Modellen auch), wenn es bei der Mode und aufgesetzt bleibt und nicht in wirklich neue Handlungskonzepte übergeht.

Die vielen neuen „Spielsachen“ des Profit-Bereichs sind alle gut und schön; nur funktionieren diese Dinge eben erst dann, wenn vorher die Hausaufgaben gemacht wurden.

Will heißen: „Controlling“ z. B. erfordert u. a. eine funktionierende Finanzbuchhaltung, ein ausdifferenziertes Kostenstellenorganigramm und eine penible Kosten- und Leistungskalkulation, „Social Sponsoring“ ist eben nicht das mehr oder minder dankbare Entgegennehmen einer Spende, sondern „ein Geschäft auf Gegenseitigkeit“. Entsprechend klar muß den freien Trägern ihre Leistung sein und dies erfordert

z. B. eine sehr grundsätzliche Diskussionen um Leitbilder, Ziele, Standards, Adressaten und Methoden.

Nicht anders, eher weitgreifender, ist es mit den Fragen von Organisations-, Struktur- und Angebotsentwicklung größerer sozialer Systeme, insbesondere dann, wenn es sich dabei um relativ festgefügte bürokratische Strukturen handelt.

Einer der im deutschsprachigen Raum bekannteren Organisationstheoretiker und entwickler, Gilbert Probst von der Hochschule St. Gallen, hat dies anläßlich eines Fachsymposium auf den Punkt gebracht: „Organisationsentwicklung und Strukturveränderungen müssen in den Institutionen in erster Linie und vor allem mental vorbereitet und akzeptiert sein." Sie dürfen also weder Mode noch Spielwiese noch Alibi sein!

Insofern gilt das schöne Wort von C. G. Junck „Die Zukunft hat bereits begonnen" für Organisationsentwicklungsprozesse nicht; die Zukunft bedarf in diese Fällen der inneren und äußeren Genehmigung. Dies meinst sowohl die Bereitschaft des einzelnen Mitarbeiters, wie die Zustimmung der Leitungsspitze, das Plazet der Politik und umfaßt auch eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz.

Dies ist der Grund, warum ich im folgenden wenig über bis ins letzte Detail ausdifferenzierte Organisationsmodelle berichten werde, sondern einige grundlegende Dimensionen zum Thema „Jugend-Behörde" und der Notwendigkeit einer Entwicklung einer neuen, auf Fachlichkeit und nicht auf Verwaltungsprinzipien aufbauenden Kultur in den Jugendämtern erläutern möchte.

Die schrittweise und aufeinander abgestimmte Erarbeitung einer neuen Kultur nämlich ist notwendig, damit die von außen hereingebrachten und in den Verwaltung herumgeisternden Begriffe wie „Neues Steuerungsmodell", „Dezentrale Ressourcenverwaltung/Budgetierung", „Leistungsbezogene Steuerung", Kontraktmanagement", „Outputorientierung", „Verwaltungscontrolling", „Lean-Management" u. a. m. nicht „leeres Geschwätz" bleiben, sondern so mit Leben untersetzt werden, daß ein von allen gewollter und mit allen abgestimmter Modernisierungsprozeß beginnen kann.

Worum geht es also, wenn wir von „Jugendamt Morgen" reden und damit eine grundlegende Verwaltungs-Struktur-Reform und ein modernen Erfordernissen gerecht werdendes Angebotsprofil meinen?

❑ Prolog

„Es ist zu vermuten, daß heutzutage bei einem Assoziations-Test eine Vielzahl der Versuchspersonen auf das Reizwort „öffentliche Verwaltung" prompt mit dem Begriff „Reform" antwortet, insbesondere dürfte das von den Angehörigen des höheren Dienstes zu erwarten sein.

Insofern gilt das schöne Wort von C. G. Junck „Die Zukunft hat bereits begonnen" für Organisationsentwicklungsprozesse nicht; die Zukunft bedarf in diese Fällen der inneren und äußeren Genehmigung. Dies meint sowohl die Bereitschaft des einzelnen Mitarbeiters, wie die Zustimmung der Leitungsspitze, das Plazet der Politik und umfaßt auch eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz

Obwohl die Vorstellungen des „Wie" oft recht vage sind und die Vorschläge vielfach auf die Quadratur des Kreises hinauslaufen, sieht sich die öffentliche Verwaltung von allen Seiten her einen zunehmenden Druck nach inneren Reformen ausgesetzt. Das beliebteste Argument zur Rechtfertigung solchen Tuns ist der Hinweis auf das Effizienzgefälle zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung; man entrüstet sich, daß man qua Steuerzahler die Effizienzverluste der Behörden zu tragen habe (und vergißt, daß man qua Konsument die der Industriebürokratien ebenso zu bezahlten hat).

Die Schar derer, die Kritik an der öffentlichen Verwaltung üben und ihr gute Ratschläge geben, umfaßt Journalisten, Wissenschaftler, Unternehmensberater, Politiker, höhere Beamte aus den eigenen Reihen, Manager u. a. m. - die Artikel in den Tageszeitungen und Fachzeitschriften, die Neuerscheinungen auf dem Buchmarkt und die Seminare häufen sich. Man zeichnet oft ein Bild der öffentlichen Verwaltung, bei dem man die Adjektive „veraltet", „vertrottelt", „ineffizient", „rigide", „langsam", „verstaubt", „preußisch" und „erneuerungsbedürftig" assoziiert, und schafft sich so eine beachtliche Futterkrippe.

Obwohl sie geschulte Leute in ihren Organisationsabteilungen haben und sich Einrichtungen wie der KGSt bedienen, werden die verantwortlichen Herren in den Behörden unter dem Anprall dieses Sturms gezwungen, sich von externen Personen und Arbeitsgruppen überprüfen zu lassen, und sie holen sich Systemanalytiker, Organisationssoziologen und Politologen ins Haus, die sich inzwischen - wie der Markt es verlangt - in zahlreichen Instituten zusammengeschlossen haben. Es entstehen Analysen und Gutachten, die wohl Lernprozesse in Gang setzen und zu partiellen Veränderungen führen, mitunter aber nur ein Alibi darstellen: Man hat seinen Reformwillen gezeigt und den anderen bewiesen, daß niemand Patentrezepte anzubieten hat.

Die „männerbündischen" Gruppierungen insbesondere in den „oberen Rängen" der Verwaltungen sind u. a. der Garant für eine besondere Form einer „kameradschaftlichen Bürokratie"

Kurzum, die Forschungsberichte werden von den Praktikern vielfach als unbefriedigend angesehen. Man wirft ihnen vor, sie sagten das, was ohnehin schon alle wüßten, lediglich im Fachchinesisch und kämen nicht auf das, was die Behörde „im Innersten zusammenhält" bzw. was sie in Wahrheit ineffizient und rigide macht." (Bosetzky 1971)

So beschreibt der bekannte Berliner Verwaltungswissenschaftler Horst Bosetzky (der unter dem Kürzel „-ky" auch Kriminalromane veröffentlicht) die gegenwärtige Situation, in der sich die „Deutsche Verwaltung" und damit auch die zu ihr gehörenden Jugendämter befindet.

Dem wäre nichts hinzuzufügen, wenn diese in ihrer Klarheit und Prägnanz beeindruckende Analyse nicht bereits 1971, vor rund 25 Jahren also, entstanden wäre. Wie sich die Bilder doch gleichen!

❑ Ein Wort vorweg

Vor einem viertel Jahrhundert (!) standen Horst Bosetzky und mit ihm viele andere wohl schon einmal vor der Frage, was die Behörde „im Innersten zusammenhält" und offenbar gegen jede Veränderung resistent macht.

Die Antwort damals: Die „männerbündischen" Gruppierungen insbesondere in den „oberen Rängen" der Verwaltungen sind u. a. der Garant für eine besondere Form einer „kameradschaftlichen Bürokratie" (Bosetzky), in der die implizite Beziehungsebene bedeutend ausschlaggebender als die explizite Sachebene ist.

Ein besonderes Geflecht also von Abhängigkeiten und Versprechungen, Kolaitionen und unausgesprochenen Konkurrenzen, in dem eine spezifische Abart von falsch verstandener Solidarität jeden Realitätsbezug zur eigenen Leistung vergessen und ein für Außenstehende befremdlich wirkender Hang zur Selbstmanipulierung und eigenreferentialität jeden Kontakt zur „Außenwelt" und ihren Bedürfnissen vermissen läßt.

Auch für die Jugendämter wird somit gelten, was hier anklingt und in allen Behörden, Betrieben, Projekten und Verbänden heute wie damals als prägend angenommen wird (vgl.: Bachinger 1990/Keller 1993(2)/ Scholz/ Hofbauer 1990/ Wever 1992):

Es ist die so schwer zu fassende „Kultur" einer Institution, der „Geist des Hauses", der „Stallgeruch", der jede Neuerung zerrinnen läßt und bei den Beschäftigten die sie lähmende und von Erving Goffman (1962) so genannte „Mortifikationsangst" auslöst: Das Individuum wird zum Rollenträger, der Mensch zu dem, wie die Organisation ihn haben will, die Persönlichkeit „stirbt" und mit ihr die institutionelle Identität.

„Kultur" ist dabei gewissermaßen die Summe der Lösungen, die das Organisationssystem für so bewährt hält, daß sie diese an neue Mitglieder als die einzig richtige Art des Denkens, Fühlens und Handelns weitergibt:

Wer Organisationsentwicklung für Jugendämter sagt, muß daher möglicherweise auch sagen, daß die einzig tiefgreifende Veränderung für Jugendämter darin bestehen könnte, sie aus den sie nach wie vor dominierenden Verwaltungsstrukturen endgültig herauszulösen

„Das war schon immer so, und, das war noch nie so!", ist denn auch einer der typischen Sa-

tiregags, mit dem sich „Behörde“ auf Anhieb identifizieren läßt; nur noch zu steigern durch: „Da könnte ja jeder kommen!“

Die „Kultur“ einer Institution ist mithin, erstens, von ihrer „Geschichte“ nicht zu trennen: Es bedarf langer Zeiträume, die in einem evolutionären Prozeß „entdeckten“ oder durch langfristig angelegte Lernprozesse „entwickelten“ Lösungsmuster und Verhaltensstrategien so zu festigen, daß sie alle Wirrnisse gesellschaftlicher Entwicklungen überdauern können und sich damit metastabilisieren.

Die „Kultur“ einer Institution ist aber auch, zweitens, von deren organisatorischer „Struktur“ nicht zu trennen, denn die Struktur, so behaupten jedenfalls die „historischen Materialisten“, bestimme die Kommunikation und die Kommunikation bestimme letztlich das Verhalten (der Beschäftigten).

Dies läßt sich alltagspraktisch in der Tat schnell nachvollziehen: Das Verhalten in einem teamstrukturierten Kreuzberger Jugendhilfeprojekt stellt sich, über einen längeren Zeitraum betrachtet, als signifikant anders dar, als das in einer hierarchisch determinierten und linienstrukturierten Jugend-Behörde, von der C. Wolfgang Müller denn auch wohl zu Recht behauptet, daß „sie eigentlich ein Unding sei.“ (Müller 1991) Wer „Jugendamt“ sagt, muß wohl oder übel also auch „Verwaltung“ sagen.

Wer Organisationsentwicklung für Jugendämter sagt, muß daher möglicherweise auch sagen, daß die einzig tiefgreifende Veränderung für Jugendämter darin bestehen könnte, sie aus den sie nach wie vor dominierenden Verwaltungsstrukturen endgültig herauszulösen, denn:

„Nichts nervt mich mehr als das Gerede von der Verwaltungsreform. Verwaltung ist nicht reformierbar. Aus einer Bürokratie kann ich ebenso wenig ein modernes autopoietisches System machen wie aus einem Hammer eine Zange oder einer Mücke eine Biene.

Diese Metamorphose-Unfähigkeit der Bürokratie liegt in ihren Determinanten beschlossen ... Sie haben seit Jahrtausenden zur identischen Reduplikation der bürokratischen Elemente geführt - und werden es weiterhin tun.

Das kann nicht anders sein, denn die Funktion der Staatsbürokratie ist die Metastabilisierung einer Großgesellschaft, und die kann sie nur erfüllen, wenn sie die Berechenbarkeit der Organisation (ihre Apparathaftigkeit) für den Herrn, die Klienten und die Mitglieder garantiert.

Und eben das verbietet es, über ein geringes Maß hinaus teamartig-professionelle und autopoietische Elemente offiziell in die bürokratische Organisation hineinzunehmen. Und wenn man es tut, dann immer nur punktuell, partiell und temporär, vor allem aber unter sie letztendlich doch wieder erstickender bürokratischer Oberaufsicht.

Das alles scheint die Verwaltungsreformer nicht zu kümmern, ebenso nicht die Tatsache, daß die Funktionsfähigkeit einer Bürokratie eigentlich durch das Informelle sichergestellt wird. Informelle Organisation und Mikropolitik schaffen es, die funktional notwendigen Anteile teamartig-professioneller und autopoietischer Organisation in die Bürokratie zu tragen, in und unter die formelle Organisation zu mengen.

Insofern hat sich die Bürokratie schon immer selber reformiert und den Umwelterfordernissen angepaßt, vorbei an allen akademischen Ratgebern und Modell-Produzenten, den Betriebswirten und Verwaltungsjuristen in Sonderheit.“ (Bosetzky 1993)

Könnte also „ressourcennahe Verwaltung“ möglicherweise „Dezentralisierung, Regionalisierung und Bürgernähe“ bedeuten? Heißt eventuell „neues Steuerungsmodell“ „Teambildung, Enthierarchisierung, und Entbürokratisierung“? Ist aus „Budgetierung“ gar „Hilfen aus einer Hand“, „Kausalität der Hilfebeziehung“ und „Ganzheitlicher Ansatz der Sozialarbeit“ abzuleiten?

So resümiert kurz und knapp 1993 (nun allerdings 25 Jahre später) ebenfalls Horst Bosetzky seine mehr als diese 25 Jahre andauernde wissenschaftliche und belletristische Auseinandersetzung mit „Verwaltung“ und damit ein sich redundant wiederholendes „Spiel“, das sich unterschiedlich nennt aber immer dasselbe meint: Verwaltungsreform, Strukturreform, Neustrukturierung, Unternehmen Berlin, Tilburger Modell ...

Bosetzky macht damit deutlich, was sich „Insider“ und die „alten Verwaltungshasen“ hinter der vorgehaltenen Hand schon längst immer wieder gerne bestätigen:

Die derzeit geführte Diskussion um Verwaltungsreform, neue Steuerungsmodelle und

Dienstleistungsunternehmen „Behörde" ist alles andere als ein Krimi - eher scheint die Assoziation der x-ten Wiederholung einer langatmigen Vorabendserie angemessen.

Was macht uns also eigentlich so sicher, daß „es" diesmal klappen wird? Nichts!

Insofern könnte man, in Sonderheit in den sozialen Fachbehörden wie schon Mitte der sechziger Jahre, Anfang der siebziger Jahre und Ende der achtziger Jahre zur Tagesordnung übergehen: Außer Spesen - für die Sozialpädagogik und Sozialarbeit (wieder einmal) nichts gewesen. Eben: Eine neue Mode mehr!

Wenn da nicht eine gewisse Faszination von der Vorstellung ausgehen würde, die Sozialarbeit könnte im Rahmen oder im Schlepptau der Verwaltungsreform endlich ihre uralten fachlichen Forderungen und Standards „unterbringen".

Könnte also „ressourcennahe Verwaltung" möglicherweise „Dezentralisierung, Regionalisierung und Bürgernähe" bedeuten? Heißt eventuell „neues Steuerungsmodell" „Teambildung, Enthierarchisierung, und Entbürokratisierung"? Ist aus „Budgetierung" gar „Hilfen aus einer Hand", „Kausalität der Hilfebeziehung" und „Ganzheitlicher Ansatz der Sozialarbeit" abzuleiten?

Für die Jugendämter geht es bei der jetzt einsetzenden Diskussion nämlich keineswegs in erster Linie nur um den x-ten Versuch einer weiteren Reform und auch nicht so sehr um neue Angebote oder um neue (Verwaltungs-)Strukturen, sondern es geht um eine neue Frage in einer völlig neuen Dimension:

Sind die Jugendämter strukturell (und dies meint viel mehr als ihre Aufbaustrukturen) in der Lage und sind die Beschäftigten mental in der Lage, den Sprung von einer zentral und hierarchisch determinierten Ordnungsbehörde in dezentral organisierte, unterschiedlich geprägte und teamgeleitete Dienstleistungszentren zu schaffen (eher wohl zur zu wagen), entspricht dies dem Selbstverständnis der Jugendämter und ihrem gesellschaftlichen Auftrag, verfügen sie dazu über ausreichend Ressourcen und würde dieser Sprung in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit akzeptiert werden.

Sind also die Jugendämter, i. S. des einleitenden Kernsatzes auf den Punkt gebracht, in der Lage, ihr Image zu verändern? Dies ist meine zentrale Frage und ich darf gestehen, ich ahne auch schon die Antwort: Sie werden es möglicherweise nicht schaffen! Der Blick in die Geschichte nämlich lehrt uns, daß es an gutgemeinten und nicht selten auch an gutgemachten Veränderungsmodellen nie gefehlt hat. Im Gegenteil, die Aktenschränke sind voll davon. Die Gründe für das Scheitern bisher liegen woanders. Sie liegen aus meiner Sicht in den

- „entwicklungsgeschichtlichen" Prägungen der Jugendämter
- in ihrer strukturellen Einbindung in Verwaltung,
- in ihrer spezifischen „Kultur" und
- im spezifischen „Auftrag" behördlicher Sozialarbeit, für die sie einen wichtigen Teil respräsentieren.

Die Jugendämter sind also, Quintessenz des bisher Ausgeführten, erstens, „entwicklungsgeschichtlich" auf die „Kultur" eines Dienstleistungsunternehmens nicht vorbereitet. Die Dienstleistung am „Kunden" entspricht ebensowenig ihrem Selbstverständnis wie die Orientierung an den Gegebenheiten und Gesetzmäßigkeiten des „Marktes" ihrem gesellschaftlichen und sozialpolitischen Auftrag. Ihr Image ist überwiegend das der Kontrolle und Sanktionierung, weniger das der Unterstützung, Hilfestellung und Begleitung.

Die Gründe, warum „neue (Jugend-)Ämter" heute wie damals eher unwahrscheinlich erscheinen, ergeben sich darüber hinaus zum zweiten aus der schlichten Tatsache, daß die Jugendämter in ihren behördlichen Strukturen genuiner Teil von „Verwaltung" sind und Veraltung, wie beschrieben, offenbar grundsätzlich nicht reformierbar ist.

Und sie liegen, drittens, in der „Unmöglichkeit, eine pädagogische Behörde zu gründen" („... und der Notwendigkeit, es dennoch immer wieder zu versuchen") - so jedenfalls die Motti zweier Referate von C. Wolfgang Müller („Schwierigkeiten") und Jochen Rößner („Notwendigkeiten"), die anläßlich einer Tagung mit dem beziehungsreichen Titel „Jugendamt 2000" (Sozialpädagogisches Fortbildungswerk Brandenburg u. a. 1995) vor immerhin gut 70 leitenden Fachkräften verschiedener Jugendämter aus Berlin und Brandenburg gehalten wurden.

Der Auftrag einer Behörde kann, so auch meine Annahme, kein sozialpädagogischer sein, weil

sich Sozialpädagogik und Verwaltung in ihrem Wesen, in ihrer Methodik und in ihren Grundlagen unterscheiden und auch unterscheiden müssen.

Die Jugendämter werden, erstes Fazit, neue Modelle nur insofern übernehmen können, wie sie darauf „kulturell" vorbereitet sind, nur übernehmen wollen, wie dies ihrem gewachsenen Selbstverständnis entspricht und auch nur insoweit übernehmen dürfen, wie dies gesellschaftlich akzeptabel erscheint.

❑ Mut zur Lücke

Der Raum für eine modifizierte Fassung eines Referats im Rahmen einer Tagesdokumentation ist naturgemäß eher begrenzt. Ich hatte mich also zu entscheiden, in welcher Art und mit welcher Themenstellung sinnvoller fortzufahren wäre.

Es sollte schon deutlich geworden sein, daß eine vertiefende Betrachtung des „Kulturbegriffs" einer Institution den Rahmen einer kurzen Einführung in die eine oder andere Problemdiskussion, denen auch Jugendämter ausgesetzt sind, vollständig sprengen würde. Die Beschreibung der „Kultur" einer Institution ist mehr als kompliziert - sie ist komplex und kann daher hier nicht geleistet werden.

Die Geschichte der Jugendämter und die von ihr ausgehenden Wirkungen und Auswirkungen nach innen und außen (s. o.) ist aktuell aus meiner Sicht in einer besonderen Weise illustrierend und illiustrativ von C. Wolfgang Müller in seinem sehr lesenswerten Buch: „JugendAmt" (1994) beschrieben worden.

Die Abbildung 4 stellt den möglicherweise unzulässigen Versuch dar, die wesentlichen geschichtlichen Vorläufer („Fundament"), die sich über mehrere Jahrhunderte entwickelnden Bestrebungen („Treppen" und die vier Hauptbewegungen („Säulen"), aus denen die Jugendämter sich letztlich entwickelt haben, darzustellen und dieses, wenn auch wichtige Thema (s. o.), damit nur sehr kurz anzureißen.

Die Rolle und Funktion von Sozialarbeit, gar unter „kapitalistischen Produktionsbedingungen" (Hollstein/Meinhold 1973), ist über mehrere Sozialarbeitergenerationen hinweg ausführlich immer wieder rezipiert worden und darf daher als mehr oder minder bekannt vorausgesetzt werden.

Unterbelichtet allerdings blieb, aus meiner Sicht, das besondere Verhältnis zwischen Sozialarbeit und Verwaltung und die sich daraus ergebenden strukturell begründeten Widersprüche und Reibungsverluste. Sie werden also im folgenden wesentlicher Inhalt in Wort und Bildern sein.

Bilder (von denen ich im übrigen hoffe, daß sie sich aus sich selbst erklären und tatsächlich „mehr sagen als 1000 Worte") deshalb, um zusätzlich auf eine etwas andere Art und Weise deutlicher zu machen, um was es grundsätzlich geht und was die aus meiner Sicht „einzige Chance" der Jugendämter ist, im Konzert der Verwaltungsreform ein bestimmendes Instrument zu spielen: Die Rückbesinnung auf ihre fachlichen Standards und die sich daraus ableitenden Forderungen.

❑ Jugendamt und Verwaltung - eine notwendige Perspektive

Die von Horst Bosetzky eingangs apostrophierte jahrtausendealte Geschichte der Verwaltung hat vor rund 350 Jahren ein neues Kapitel aufgeschlagen: das preußische Offiziers- und Beamtentum.

Geburtshelfer der deutschen Verwaltung in ihrer jetzigen Form ist der in erster Linie wegen seiner militärischen Erfolge gegen Schweden und Polen so genannte „Große Kurfürst" Friedrich Wilhelm I von Preußen, der zur Durchsetzung seiner Interessen und zur Sicherung seines kurbrandenburgischen Streubesitzes die alten ständischen Regierungsformen durch eine neue, zentralistische und vom Landesherrn abhängige Verwaltung ersetzte. Sie half vor allem auch den Unterhalt des neuen stehenden Heeres, eine Neuerung in dieser Zeit, zu sichern und bildete später die Basis für das preußische Offiziers- und Beamtentum.

Diese für damalige Verhältnisse revolutionäre „erste Verwaltungsreform" i. S. eines gründlichen Umbaus des Staates war allerdings keineswegs nur auf Preußen beschränkt. Allgemein ergab sich nach der Entmachtung der Stände und dem Übergang der Macht auf den Landesherren (also mit dem Aufkommen der absoluten Monarchie) für die Regenten die gewissermaßen existentielle Notwendigkeit, sich zur Durchsetzung ihrer Herrschaftsinteressen und zur Durchführung ihrer Absichten einen

hierarchisch und uneingeschränkt loyalen Apparat zu schaffen.

Dieser fand sich anfangs naturgemäß in Form des Adels, verlagerte sich allerdings dann zunehmend (im Hinblick auf dessen bedenkliche Formen annehmendes eigenes Machtstreben) auf ein dem Herrscher in der Bedeutung des Wortes „absolut“ verpflichtetes „Be-Amtentum“, das in erster Linie aus der persönlichen Bedienung des Souveräns hervorgegangen war und erst später eine gewisse persönliche Unabhängigkeit in eigens geschaffene „Be-Hörden“ fand.

Die Verselbständigung der Verwaltung als Exekutive durch Gewalteinteilung im Zuge der allgemeinen Aufklärung u. a. infolge der Schriften von Montesquieu (1689 - 1755), die Schaffung der kommunalen Selbstverwaltung zu Anfang des 19. Jahrhunderts und der Übergang des „Ordnungsstaates“ zum „liberalen Rechtsstaat“ (der sich vor dem 1. Weltkrieg bereits abzeichnete) und später dann bis hinein in unsere Zeit zum „sozialen Gerechtigkeitsstaat“, ändert allerdings nichts an der Tatsache, daß auch die Jugendämter als Fach- bzw. Erziehungs-Behörde „strukturell“ immer noch im Mittelalter stecken, weil ihr Organisations-Ordnungs-Prinzip wie eh und je „hierarchisch“ determiniert ist.

Überspitzt ausgedrückt, besteht damit in Deutschland strukturell kein Unterschied zwischen der Verwaltung eines stehenden Heeres oder der Verwaltung eines Jugendamtes.

Dies drückt sich sowohl in der Differenzierung der Hierarchieebenen, in der Aufbaustruktur, in den Funktionsbezeichnungen, in der Art der Auftrags- (Befehls-)Erteilung, im Beamten- und Besoldungsrecht und im Beförderungssystem aus und findet seinen Niederschlag auch sprachlich in Begriffen wie „Stab“ und „Linie“.

Überhaupt fördert in diesem Zusammenhang eine etymologische Beschäftigung mit den hier verwandten Begrifflichkeiten und ihren Wortbedeutungen einige interessante Aspekte zu Tage:

„Ver-Waltung“ deutet auf den mhd. wortstamm „walten“ = „stark sein, herrschen, vermögen (!)“ hin, der beispielsweise auch in „Ge-Walt“ oder „über-wältigen“ steckt.

„Amt“ und „Beamtentum“ ist eine Deduzierung des kelt.: „ambactos“, eines der, so der „Kluge“ (das deutsche etymologische Wörterbuch neben dem „Grimm“) „wirklich wichtigen“ deutschen Lehnwörter und bedeutet so viel wie: „Höriger, Diener“.

„Behörde“ ist aus dem ndd.: „behören“ entstanden und heißt i.w.S.: „zu etwas gehören, etwas hörig sein“

„Hier-Archie“ ist aus den griechischen Grundwörtern „hieros“ = „heilig“ und „archos“ = „Herrschaft“ zusammengesetzt und meinst somit „heilige Herschaft“ (!).

Wir haben es also bei dem hier beschriebenen monokratischen, auf die Entscheidungsspitze des absoluten Herrschers ausgerichteten, allen deutschen Behörden eigenen inneren Strukturprinzip quasi mit einer „heiligen“, also unumstößlichen und offenbar auch zu „Gewalttätigkeiten“ neigenden Kultur von „Dienern“ zu tun, die alle etwas Gemeinsamem „be-hörig“ sind. Ein Strukturprinzip, das sich möglicherweise damit bereits in unserem „Stammhirn eingenistet“ hat und deswegen so erfolgreich jede grundsätzliche Innovation zu verhindern weiß?

Der international erfolgreich tätige und mit vielen Preisen ausgezeichnete südafrikanische Unternehmer, Organisationsberater und Managementtrainer Albert Koopmann (1994), erstaunt über dieses spät-feudalistische und aus seiner Sicht so wenig wertschätzende wie ineffiziente abendländische Unternehmens- und Behördenstruktur, schreibt uns mitteleuropäisch Hierarchiegeschädigten denn auch einiges ins Stammbuch:

Vorschriften	**Fehlende:**	Partizipation
	Partizipation	Wertschätzung
	Wertschätzung	Vertrauen
	Vertrauen	Verantwortung
	Verantwortung	Autonomie
	Lernmöglichkeiten	Lernmöglichkeiten

Abbildung 0 - Forts. nächste Seite

Der "Gegner" fehlt	Beliebigkeit Überheblichkeit Autoritätsdenken Realitätsferne Schemadenken Ausgrenzung	Verbindlichkeit Gleichberechtigung "Kunden" denken Controlling Evaluation Flexibilität Beteiligung
Jeder hat "seinen" Ball	**Fehlende:** Vernetzung Absprachen Kooperation Ergänzung Interdisziplinarität	"Abspielen" Vernetzung Absprachen Kooperation Ergänzung Interdisziplinarität
Keine "Bewegung im Spiel"	Saturiertheit Zuständigkeitsdenken vertikale Kommunikation Bürokratismus Unbeweglichkeit	Motivation Beweglichkeit Flexibilisierung horizontale Kommunikation Ganzheitlichkeit Pragmatismus

„Höchstwahrscheinlich ist Ihre Organisation altmodisch-hierarchisch geordnet nach wissenschaftlichen Managementerkenntnissen (was immer das ist), wie F. W. Taylor vor vielen Jahrzehnten entwickelte. Ihr Name findet sich im oberen Kästchen, da, wo er hingehört, und - je weiter wir die Hierarchie nach unten wandern, müssen alle anderen Kästchen dem nächsthöheren Kästchen Bericht erstatten. Jeder einzelne muß als Subkomponente der Gesamtstruktur erfaßt werden. Bei Mitteilungen darf kein Kästchen übersprungen werden, die Befehlskette muß eingehalten werden. Sogar das Belohnungssystem richtet sich nach dem Kästchen des Betroffenen. Eine ziemlich raffinierte Methode, die Kontrolle zu behalten - teile und herrsche! - und den Sinn der Arbeit und die Zielstrebigkeit des Arbeiters zu trennen. ...

Zu diesem Zweck sehen die (die traditionell eher familienähnlich oder teamstrukturell geprägten Institutionskulturen des afrikanischen, pazifischen und asiatischen Wirtschaftsraumes; H.-W.) sich als Fußballteam, das so gut zusammenspielt, soweit es der Kapitän integrieren konnte, das sich auf das Ziel des Spiels konzentriert, das heißt auf Teamgeist und Toreschießen.

Sie als Angehöriger des westlichen Kulturkreises jedoch gehen genau gegenteilig vor. Wahrscheinlich würden Sie zuerst das Feld in elf Bereiche einteilen und dann die einzelnen Teammitglieder instruieren, „nur dann gegen den Ball zu treten, wenn er im jeweiligen Bereich landet“. Sie denken nicht an das Schießen von Toren oder an den Teamgeist, sondern nur an die Kontrolle der Spieler auf dem Feld.“ (Kopmann 1994, 91 und 92) Und an die eigene Zuständigkeit, füge ich nach etwas genauerer Kenntnis deutscher Verwaltungswirklichkeit hinzu.

Trotzdem, ein treffendes Bild eines unvoreingenommenen Beobachters von außen für ein insgesamt in der Tat merkwürdiges Treiben: Die spärlich vorhandenen Zuschauer auf der Tribüne (Abbildung 1: Fußballfeld), überdies in erster Linie Repräsentanten der wesensbestimmenden Strukturmerkmale einer hierarchisch-determinierten sog. Linien-Organisationsstruktur, sind Beteiligte und Betrachter zugleich eines ungewöhnlichen Schauspiels, bei dem

Abbildung 1

Der Öffentliche Dienst

Struktur Hierarchie Position Funktion

Arbeitsteilung Kontrolle Linie Regeln

Zuständigkeit Innenfokussierung Verwaltung Komm-Struktur

einige der wesentlichen Ungereimtheiten auf den ersten Blick auffallen:

Die folgende Tabelle faßt sie zusammen, benennt, nun ganz ernsthaft, die dahinterstehenden Problembereiche und deutet auch, allerdings sehr plakativ, einige der möglichen Lösungen an, die in Angriff zu nehmen sind, will die von vielen geforderte und von vielen auch gewollte Reform der Jugendhilfeadministration ihren eigenen Ansprüchen gerecht werden und soll sie nicht erneut auf der „Spielwiese" der Absichtserklärungen versinken:Ganze Bücher voller „Verwaltungsvorschriften", „Ausführungsvorschriften", „Durchführungsverordnungen" und „Allgemeinen Geschäftsbedingungen", kein regulierender Markt, „Ab-Teilungs-Denken" und „Zuständigkeitsfetischismus" statt „Vernetzung" und „Synergie", Mobilität: Fehlanzeige! Kurzum: Der IST-Zustand deutscher Verwaltungsrealität bietet ein eher trauriges Bild, weit entfernt von dem, was möglich, fachlich erforderlich und für das Klientel angemessen wäre.

Die Jugendämter als Behörden oder Ämter, und damit als von der Verwaltung nicht zu trennender Teil, müssen es sich also wohl oder übel gefallen lassen, daß sie auch an einer über 300 Jahre entwickelten und verfestigten Verwaltungskultur gemessen werden, weil sie (inzwischen) Teil davon geworden sind. Dies ist das „Erbe", das sie seit Anbeginn mitzuschleppen hatten: Sie werden im Bewußtsein der Öffentlichkeit eher als Verwaltungsorgane, denn als Fachämter gesehen, allenfalls noch, dies auch in Folge ihrer „Geburtswehen", die sich aus einer fast zynischen Verwässerung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) ergeben hatten, als wenig selbständiger Teil einer in vielen Aspekten repressiven Wohlfahrtsadministration.

❑ Ganz anders: Die Zukunft

(➣ Abbildung 2: Mobilé, S. 32)

Auf den ersten Blick fällt auf, daß ein derartiges Strukturmodell eine völlig neue Führungs- und Partizipationskultur in den Behörden notwendig machen würde.

„Teambildung" heißt hier das Zauberwort, denn „Teams und Leistung bedingen einander"; behaupten jedenfalls zwei langjährige Mitarbeiter der welt größten Beratungsfirma: („McKinssey": Jahresumsatz 1992/93 1.2 Milliarden US$, 3000 Berater) Jon Katzenbach und Douglas K. Smith in ihrem 1993 erschienenen Buch: „Teams. Der Schlüssel zur Hochleistungsorganisation". Sie sollten es also wissen.

Nur, auch in Industriebetrieben ist dieser Grundgedanke bei weitem nicht so umgesetzt, wie uns dies die Flut von aktuellen Veröffentlichungen mit immer kunstvolleren Titeln (vorläufiger Höhepunkt: „Business Reengeneering") glauben machen will. In Deutschland wird der Anteil der relevanten Betriebe, in denen Team- oder Gruppenarbeitsmodelle umgesetzt sind, auf etwa 15 % geschätzt; in Schweden und den Niederlanden sind es etwas mehr, in Frankreich und Großbritannien etwas weniger. Auch dort steht man also erst am Anfang eines weitgesteckten Zieles. Dieses ist hingegen in den deutschen Verwaltungen in einer nennenswerten Größenordnung nicht einmal annähernd sichtbar; aus guten Gründen, wie bei Bosetzky ja nachzulesen war.

Von der Einrichtung wirklicher funktionaler Teams ist die deutsche Verwaltung tatsächlich noch meilenweit entfernt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß infolge der Unruhen der späten 60er Jahre gerade in der Sozialarbeit gewisse Team-Strukturen partiell und/oder temporär durchaus eingeführt werden durften, ohne daß man allerdings diese Teams mit einer echten Gestaltungs- und Entscheidungskompetenz ausgestattet hätte. Die Hierarchie blieb immer bestehen, Vertretern von Verwaltungseinheiten war ein rotierendes Gruppensprecher- oder Team-Koordinator-System immer „egal"; sie brauchten ihren Ansprechpartner und bekamen ihn auch. Diese daher allenfalls als „ideelle Teams" zu bezeichnenden besonderen Arbeitsgruppen in der Sozialarbeit blieben entsprechend in ihrer kulturverändernden Wirkung eher marginal.

Der Boden ist entsprechend wenig bereitet, eine Auflistung von hehren Grundsatzzielen und -prinzipien eines neuen Führungsverständnisses, eine Diskussion der Grundlagen wirklicher Delegation und Verantwortungsverlagerung, die Erörterung des Für und Wider anderer Formen der Budgetierung und Mittelverantwortung aus meiner Sicht daher in mancherlei Hinsicht müßig.

Das deutsche Haushaltsrecht, das deutsche Beamtenrecht, die Tarifverträge, wesentliche Teile der Gewerkschaften, die (wie gesehen) über Jahrhunderte gewachsenen Traditionen und auch die Mentalität vieler Beschäftigter stehen

Die Dienstleistungsorganisation

Prozeß Kreis Team Kompetenz Vernetzung Autonomie

Geh-Struktur Output-Orientierung Gestaltung

Verabredungen Außenfokussierung

M O B I L E

Abbildung 2

einem derartigen „großen Wurf" eines modernen Jugendamtes entgegen.

❑ *Was bleibt?*

(➢ Abbildung 3: Orchester, S. 34)

Die dritte Metapher (3. Abbildung: Orchester) führt m. E. nach in die derzeit einzige realistische Richtung und befördert zudem den für mich wichtigen Aspekt einer fachlichen Positionierung der Jugendämter. Auch bei diesem Bild drängen sich einige Assoziationen auf:

- Die traditionell prägenden (und ja nicht in jedem Fall kontraproduktiven) Strukturen sind nicht vollständig aufgelöst,
- die einzelnen Funktionsbereiche haben sich zwar zu „Instrumentengruppen" zusammengeschlossen, der Gesamtzusammenhang ist aber noch wesentlich stärker gegeben als dies in der „Mobilé-Struktur" selbständig operierender und nur lose miteinander verbundener Betriebseinheiten vorgesehen wäre,
- die Leitungsverantwortung („Dirigent") ist nach wie vor eindeutig; (allerdings idealtypische) Reverenz an das „Primat der Politik" und ihrer gestaltenden Gesamtverantwortung,
- das Zusammenspiel(en) ist Bedingung,
- eine multidimensionale (ganzheitliche) Wahrnehmung ist professionell erforderlich: Der Einzelspieler hat auf sich, seine „Mitspieler", die „Zuhörer" und den „Dirigenten" zugleich zu achten,
- das Gesamtinteresse geht vor Einzelinteressen,
- es gibt einen Interpretationsspielraum und (hoffentlich) auch eine Interpretationsentscheidung,
- es wird ein Output erstellt,
- die Dienstleistung orientiert sich (auch) an den „Kunden"-Bedürfnissen,
- es gibt Instrumente (Werkzeuge) und, letzter und entscheidender Aspekt:
- es existiert eine Partitur, also eine Art Aktionsrahmen, nach dem man und frau sich richten kann!

Ich halte das Fehlen jeglicher Jugendhilfe"partitur", das unabgestimmte Nebeneinander der verschiedensten Interpretationen und das Nichtvorhandensein von „Noten", also von allgemein verbindlichen und verständlichen Verständigungszeichen in und für die Jugendhilfe, für eines der wesentlichen Manki der Gestaltung von Jugendhilfe in den Jugendämtern, aber auch bei den sog. „Freien Trägern".

Ich will daher, letzter Punkt, als, durchaus auch provokativ gemeinter, Impuls für die Diskussion die Eckpunkte einer, im Grunde ja vorhandenen und lange, lange diskutierten, Jugendhilfepartitur im folgenden kurz umreißen:

Jugendhilfe heute meint im Grundsatz, in öffentlicher und freier Trägerschaft Angebote für Kinder und Jugendliche vorzuhalten - diese aber von modernen Jugendämtern zu verantworten und, entscheidender, zu (be-)fördern.

Das Jugendamt als die staatliche Institution, die der Jugendhilfe im Wettbewerb mit anderen staatlichen sozialen Dienstleistungen zu ihrem Recht verhelfen und zu dem ihr im Konzert der Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Angebote gebührenden Platz verhelfen soll, muß damit zuallererst, und dies wird in der neuerdings fast ausschließlich, und wie ich glaube am Thema vorbeigehenden rein betriebswirtschaftlichen Diskussion, zu häufig vergessen, fachlich-inhaltliche Standards, mit - wie gesagt - empfehlendem Charakter, formulieren und auf ihre Einhaltung wohl trotzdem pochen. In Stichworten:

1. Gebietsorientierung, Regionalisierung, Bürgernähe und Einmischung

Das Wohnumfeld und dessen Ressourcen müssen einbezogen werden. Bürgernähe soll auch bedeuten: Bürgerbeteiligung, d. h., der Bürger ist an der Planung und Umsetzung zu beteiligen, sein verbrieftes Wunsch- und Wahlrecht ist zu respektieren. Es geht also weniger darum, dem Bürger vorzuschreiben, was gut für ihn ist, sondern aufzunehmen, was er braucht. Fritz Perls hat dies einmal schön formuliert und damit zu einem der klassischen Sätze der Pädagogik gemacht: „Statt, daß ich Dir sage, was Du sollst, höre ich mir an, was Du willst!"

Regionalisierung heißt, die Möglichkeiten einer Sozialraum- und Gemeinwesenarbeit besser zu nutzen, d. h. sich an den individuellen und regional unterschiedlichen Lebenswelten der Betroffenen zu orientieren statt einer rein quantitativen Flächendeckung mit Angeboten

Abbildung 3

Die patriarchalische Produkt-Gruppen-Organisation
(Grundig)

Aufgabenergänzung
Binnenfokussierung
Gemeinsamkeit
Zentrierung
Position
Halbkreis
Regeln
Vorgaben
(Partitur)
Synergie
Gruppe

Vorschub zu leisten oder Jugendhilfe auf Einrichtungsplanung zu reduzieren.

Jugendhilfe vor Ort, gemeinsam mit den Betroffenen, bedeutet aber noch mehr: Einmischung statt Abgrenzung und Beteiligung statt Ausgrenzung sind gefordert. Auch und gerade von den Jugendämtern, damit das Jugendamt „ein Amt (ist), wo Kinder Recht bekommen" (Ella Kay).

Damit wäre auch endlich der dringend notwendige fachpolitische Diskurs eröffnet, statt die wenig erfolgreiche Konfliktvermeidungsstrategie der Jugendämter oder das entschuldigende Zurückweichen vor den sog. Sachzwängen einer ggf. anderen Interessen verpflichteten Kommunalverwaltung fortzusetzen.

2. Ganzheitlichkeit, Alltagsorientierung und Prävention

Die Analyse und der Zugang zu komplexen Lebenswelten hat umfassend zu erfolgen. Der „Bürger", nebenbei eine der wenigen begrifflichen Adaptionen aus der ehemaligen DDR, die ich erheblich gelungener finde als das abgegriffene, stigmatisierende und überholte „Klient" oder das auch nicht so ganz angemessene „Kunde", wird mit seinen Wünschen und Problemdefinitionen nicht länger nach rechtlichen und/oder organistatorischen Aspekten aufgeteilt.

Die Hilfeleistung hat sich mithin an der Bedürfnislage der Bedürftigen zu orientieren, nicht etwa umgekehrt hat sich die Bedürfnislage am bestehenden Angebotszuschnitt und den überdies immer fragwürdigeren und reduzierten sog. „restitutiven", also Mangelsituationen kompensierenden Leistungen des Staates auszurichten.

In der Stellungnahme der Bundesregierung zum nun vorliegenden 9. Jugendgericht heißt es denn auch überraschend deutlich: „Aufgabe der Fachkräfte in der Jugendhilfe ist es deshalb nicht, Lebenssachverhalte unter differenzierte Tatbestandsvoraussetzungen von Leistungsnormen zu subsumieren und daraus gesetzlich festgeschriebene Rechtsfolgen abzuleiten, sondern in einem gemeinsamen Beratungs-, Planungs- und Gestaltungsprozeß zwischen Leistungsberechtigten und Fachkraft die Handlungskompetenz zu stärken und Chancen für eine bessere Lebensbewältigung zu eröffnen." Und weiter heißt es, nun schon fast mahnend: „Diese Sichtweise entspricht nicht üblichem Verwaltungshandeln und routinemäßigen Verwaltungsabläufen". Dem ist für diesen Aspekt nichts hinzuzusetzen!

Ganzheitlichkeit bedeutet aber auch, daß einmal die Problematik einzelner Klienten als solche, zum zweiten die Entstehungsbedingungen der Probleme und zum dritten die Behandlung der Probleme nicht voneinander getrennt, i. S. eines einfachen Ursache-Wirkungs- oder Interventions-Lösungs-Schemas, sondern miteinander verzahnt und voneinander abhängig; also interdependent, zu sehen sind. Das heißt letztlich nichts anderes als: Problemorientierung statt Symptomorientierung und Ressourcen- statt Defizitorientierung und schließt einen der wenigen wirklich neuen Aspekte des KJHG mit ein: den der Prävention.

Zu fordern wäre daher nicht so sehr die Übernahme mehr oder minder passender betriebswirtschaftlicher Handlungsmodelle als (vorerst) „letzte Mode der Sozialarbeit", sondern eher die Besinnung der Jugendämter auf ihre von mir genannten ureigensten fachlichen Standards und eine Entscheidung, diese auch selbst zu entwikkeln, zu evaluieren und zu vertreten - bevor es andere tun!

3. Selbsthilfepotential

Die Netzwerke vor Ort sind in die Problemlösungen mit einzubeziehen. Die Jugendämter haben Jugendhilfeleistungen vor Ort zu organisieren, zu ermöglichen und die Träger zu einer adressatengerechten und abgestimmten Leistung zu befähigen. Keineswegs ist daran gedacht, diese in einer Art Monopolstellung ausschließlich allein anzubieten. Die Jugendämter sollen die Straßen der Jugendhilfe bauen und beschildern, nicht ausschließlich selbst darauf fahren!

4. Differenzierung, Individualisierung und Partizipation

Auszugehen ist vom je besonderen Einzelfall. Dies eben unterscheidet die Jugendhilfe als Teil öffentlicher Hilfeleistung von Verwaltung: „Jede Sozialarbeit, ob Jugendhilfe oder Sozialhilfe, muß nach den Prinzipien ihrer eigenen

Sachgesetzlichkeit vollzogen werden. Dabei ist die Übereinstimmung mit den Normen allgemeiner Verwaltung um so größer, je stärker es sich um allgemeine Hilfen handelt, und um so geringer, je stärker individuelle inter-personale Beziehungen die Art der Hilfe bestimmen. Das liegt daran, daß die allgemeine öffentliche Verwaltung an den Prinzipien einer Ordnungsverwaltung orientiert ist und anderen Sachgesetzlichkeiten folgt als die Sozialarbeit." Formelhaft stehen sich gegenüber:

als Prinzipien der Verwaltung:

- ohne Ansehen der Person
- primäre Sachbeziehung
- auf das Allgemeine und Verwaltbare gerichtet
- jedem das Gleiche

als Prinzipien der Sozialarbeit:

- personalorientiert
- primäre Hilfebeziehung
- auf das je Besondere und Einmalige gerichtet
- jedem das Seine.

Walter Kosmale hat dies geschrieben, 1972. Warum muß eigentlich immer wieder alles ungehört verhallen, warum das Rad immer wieder neu erfunden werden?

5. Lebensweltorientierung

Die Hilfeleistungen sollten, sofern dies angesichts einer sich extrem ausdifferenzierenden Rechts- und Verwaltungslage in der Jugendhilfe noch leistbar ist, aus einer Hand erfolgen. Wünschenswert sind so wenig Bezugs- wie Lebensweltwechsel wie möglich,

6. Kostenbewußtsein und Sicherstellung von Effektivität und Effizienz

Die Zeit- und Zielgerichtetheit wird erst durch klarere Prioritäten, realistische Zielvorgaben, abgestimmte Hilfesysteme, verbindliche Qualitäts- und Leistungsstandards und eine verbesserte Steuerung möglich,

7. Team- statt Einzelentscheidungen

Bei der Hilfe wirken verschiedene Fachkräfte interdisziplinär, ämter- und hierarchieübergreifend zusammen,

8. Kausalität und Kongruenz

Die Fallverantwortung erfordert auch die entsprechende Entscheidungskompetenz der jeweiligen Mitarbeiter,

9. Flexibilität des Angebots

Damit ist die schnelle, unbürokratische und kontextbezogene Anpassung der Jugendhilfeleistungen an die Bedingungen vor Ort und die sich dort abzeichnenden Entwicklungen gemeint. Sie ist damit Teil einer offenen Prozeßplanung im Gegensatz zu einer statischen Festschreibung des materiellen und immateriellen Leistungsangebotes. Jugend ist extrem schnelllebig.

Ohne näher an dieser Stelle darauf eingehen zu können, stünde es der Jugendhilfe gut an, die an sich einfachen Prinzipien des Marketing, also der Marktbeobachtung und -interpretation anzuwenden und sich wenigstens zeitweise in die Lebensbedingungen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen hineinzuversetzen.

10. Binnendifferenzierung

Die dem örtlichen Träger der Jugendhilfe zugewiesenen Aufgaben erfordern ohne Zweifel eine Binnendifferenzierung, weil die Komplexität des Aufgabenspektrums und die mittlerweile entwickelten Leistungsstandards in den verschiedenen Aufgabenfeldern der Jugendhilfe Spezialwissen und Spezialistenhandeln unumgänglich machen.

Demgegenüber steht die Entwicklung ganzheitlicher Hilfen, um den Interessen und Ansprüchen von Leistungsberechtigten möglichst umfassend gerecht werden zu können. Die Realisierung ganzheitlicher Hilfen und ein hohes Ausmaß an Spezialistentum stellen die polaren Gegensätze in der Frage der Aufgabendifferenzierung dar. Zwar sollte schnell eine Einigung in der Frage herstellbar sein, daß beide Extrempunkte keine erstrebenswerte Orientierung sein kann, trotzdem ist die Frage der Binnendifferenzierung von eminenter Bedeutung für die Organisationsstruktur eines Jugendamtes.

Dies war von mir gemeint, wen ich anfangs habe anklingen lassen, daß erst einmal die vorhandenen fachlichen Ressourcen optimiert und die nicht vorhandenen Standards von und in den Jugendämtern entwickelt werden müßten,

bevor eine ausufernde und teure Diskussion um neue Strukturen, Steuerungsmodelle, Budgetierung, Dienstleistungszentren u.a.m. geführt werden kann.

Erst wenn alle diese von mir vorstehend skizzierten Ressourcen in den Jugendämtern optimiert wären, dann

• würde sich die administrative und freie Jugendhilfe gebietsnah, bürgernah und regionalisiert einmischen,

• hätte sie einen ganzheitlichen Ansatz, wäre alltagsorientiert und präventiv tätig,

• wäre sie angebotsdifferenziert, individualisiert und partizipativ,

• wäre sie auch kostenbewußt und effektiv und effizient,

• wäre sie das Resultat von Team- und nicht von Einzelentscheidungen,

• wäre sie kausal und kongruent; d. h., der fallverantwortliche Mitarbeiter wäre auch entscheidungskompetent,

• wäre sie im Angebot flexibel und

• binnendifferenziert,

• hätte sie sich an jugendspezifischen Erlebnisgemeinschaften und Ausdrucksformen angeschlossen und würde diese verstehen, akzeptieren und fördern,

• hätte sie z. B. eine mobile, der Raumaneignung und der Bewegungssouveränität von Jugendlichen Rechnung tragende Jugendarbeit und eine die Selbstheilungskräfte stützende Familienarbeit,

• würde sie sozialräumliche und sozialökologische Ansätze zumindest prüfen und im Trend alles Stationäre hinter sich lassen,

• wäre sie vernetzter und wichtiger Teil einer nicht einrichtungszentrierten, sondern aufsuchenden (und in keinem Fall „vertreibenden") Sozial- und Jugendarbeit,

• könnte sie ein nicht pädagogisierendes, aber sehr wohl Nähe und Distanz ausbalancierendes Beziehungsangebot machen,

• könnte sie Täter und Opfer differenzieren und würde sie dennoch nicht stigmatisieren,

• würde sie eine nicht nur träger- oder angebotsdifferenzierte und -fixierte, sondern selbstorganisierte Sozialarbeit vorantreiben,

• würde sie ihre Lösungen an den Problemen ihrer Klientel ausrichten und nicht erwarten, daß diese ihre Probleme auf die bestehenden Möglichkeiten zuschneiden,

• wüßte sie, daß Konkurrenz das Geschäft belebt,

• wüßte sie um die Bedürfnisse ihrer „Kundschaft" und hätte bewußt entschieden, welche sie befriedigen will und kann und welche nicht,

• hätte sie den Maßstab für die „richtige" Hilfe ebenfalls nicht gefunden, wüßte aber um die rechtsstaatlichen Maßstäbe und wendete diese auch an,

• beteiligte sie die Betroffenen und hätte den „Bürger" als „Leistungsberechtigten" akzeptiert,

• hätte sie (erreichbare) Ziele gesetzt, diese überprüft und ggf. angepaßt,

• wäre sie in der Lage, strukturell und strategisch zu denken und zu planen, d. h., sie könnte den Sprung von der „Intervention zur Infrastruktur" (Christian Schrapper) bewältigen, wäre als vom „Fall" zum „Feld" gelangt,

• hätte sie die „Klassiker" der Methoden der Sozialarbeit integriert:

• Nicht entweder - oder, sondern: Einzelfallarbeit und Gruppenarbeit und Gemeinwesenarbeit,

• könnte sie Grenzen setzen und wäre auch in der Lage, diese Grenzen kontextbezogen zu erweitern und

• würde sie Köder verwenden, die „endlich einmal den Fischen schmeckten und nicht immer nur den Anglern".

Kurz, Jugendhilfe wäre etwas. Und moderne Jugendämter hätten ihren wesentlichen Anteil daran.

Zu fordern wäre daher nicht so sehr die Übernahme mehr oder minder passender betriebswirtschaftlicher Handlungsmodelle als (vorerst) „letzte Mode der Sozialarbeit" (Hinte a. a. O.), sondern eher die Besinnung der Jugendämter auf ihre von mir genannten ureigensten fachlichen Standards und eine Entscheidung, diese auch selbst zu entwickeln, zu evaluieren und zu vertreten - bevor es andere tun!

Die Jugendämter hätten im übrigen ein Menschenleben damit zu tun, die seit Jahren von ihnen selbst immer wieder propagierte Fachlich-

keit umzusetzen. Sie sollten in ihrem ureigensten Interesse bald damit anfangen und sich nicht in unsinnigen Diskussionen verzetteln, die sie nicht betreffen.

Die aus meiner Sicht mehr oder minder unreflektiert aus dem Profit-Bereich übernommenen Führungs-, Steuerungs- und Budgetierungs-Instrumente sind zuallerletzt geeignet, das Image der Jugendämter, und damit die für den geforderten Dienstleistungscharakter so dringend notwendige Akzeptanz bei den Nutzern aufzupolieren, weil sie der Gefahr ausgesetzt sind, den Menschen in letzter Konsequenz als „Ware“ zu betrachten, das Stadtteilzentrum als „Kostenstelle“ und „Beratung“ als „Kosten-Nutzen-Relation“.

Zu wünschen wäre den Jugendämter also einmal mehr, daß sie in der Lage sein könnten, den ihnen eigenen und von Lothar Böhnisch (1972) zu recht als „konstitutiv“ bezeichneten Grundkonflikt zwischen sozialpädagogischen und administrativen Handeln zu lösen und nicht unnötigerweise einen neuen hinzuzufügen: den zwischen sozialpädagogischem und betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln.

Das Land braucht keine neuen Ämter in den alten „Gemäuern“; das Land braucht neue Initiativen, die eine offensive fachliche Gestaltung der Jugendhilfe ermöglichen und zu Wege bringen. Ein Neubau von Jugendämtern wird also nicht nötig sein, ein Umbau reicht

Nur dann werden die Jugendämter in der Lage sein, den alten Makel aus Armen-“Policey“ und „Anstaltserziehung“ und „Kinderklau-Behörde“ abzustreifen und ihre Kritiker Lügen zu strafen, die in ihnen lediglich eine bürokratisierte Form urdeutscher Elendsverwaltung sehen und sich zu einer wirklichen sozialpädagogischen Behörde zu entwickeln, in der der leistungsberechtigte Bürger keine „Ware“, eine Kindertagesstätte nicht ausschließlich eine „Kostenstelle“ und Beratung kein „Vorgang“ ist.

Das Land braucht keine neuen Ämter in den alten „Gemäuern“; das Land braucht neue Initiativen, die eine offensive fachliche Gestaltung der Jugendhilfe ermöglichen und zu Wege bringen. Ein Neubau von Jugendämtern wird also nicht nötig sein, ein Umbau reicht.

Die Jugendämter sind in mancherlei Hinsicht recht solide gemauert; sie müssen nur aufpassen, daß sie hinter den dicken Mauern (➢ **Abbildung 4)** nicht verstauben und in Vergessenheit geraten, sondern daß sie ihre „Auslagen“ jeweils zeitgemäß anpassen und an den aktuellen Erfordernissen ausrichten, damit es dann heißen kann: Das ist jetzt gut so und da kann jede(r) kommen!

❑ *Literatur:*

BACHINGER, Richard: Unternehmenskultur. Ein Weg zum Markterfolg. Frankfurt/M.: Blick durch die Wirtschaft/FAZ 1990

BÖHNISCH, Lothar: Bedingungen sozialpädagogischer Handelns im Jugendamt. In: Zeitschrift für Pädagogik 1972, 2, S. 187 - 212

BOSETZKY, Horst: Die „kameradschaftliche Bürokratie“ und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden. In: Die Verwaltung Band 4, Heft 3, 1971, S. 325 - 335

BOSETZKY, Horst: Was nicht ist, kann nicht werden. In: Organisationsentwicklung, Zeitschrift der GOE, Spezial 2: Veränderungsstrategien im Non-Profit-Bereich 1993, S. 41

GOFFMANN, Erving: Asylums. Chicago 1962 (dtsch.: Frankfurt/M: Fischer 1972)

HINTE, Wolfgang: Was „kann“ die Profession. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 9, 1994, S. 327 - 332

HOLLSTEIN, Walter/Marianne MEINHOLD: Sozialarbeit unter kapitalistischen Produktionsbedingungen. Frankfurt/M.: Fischer 1973

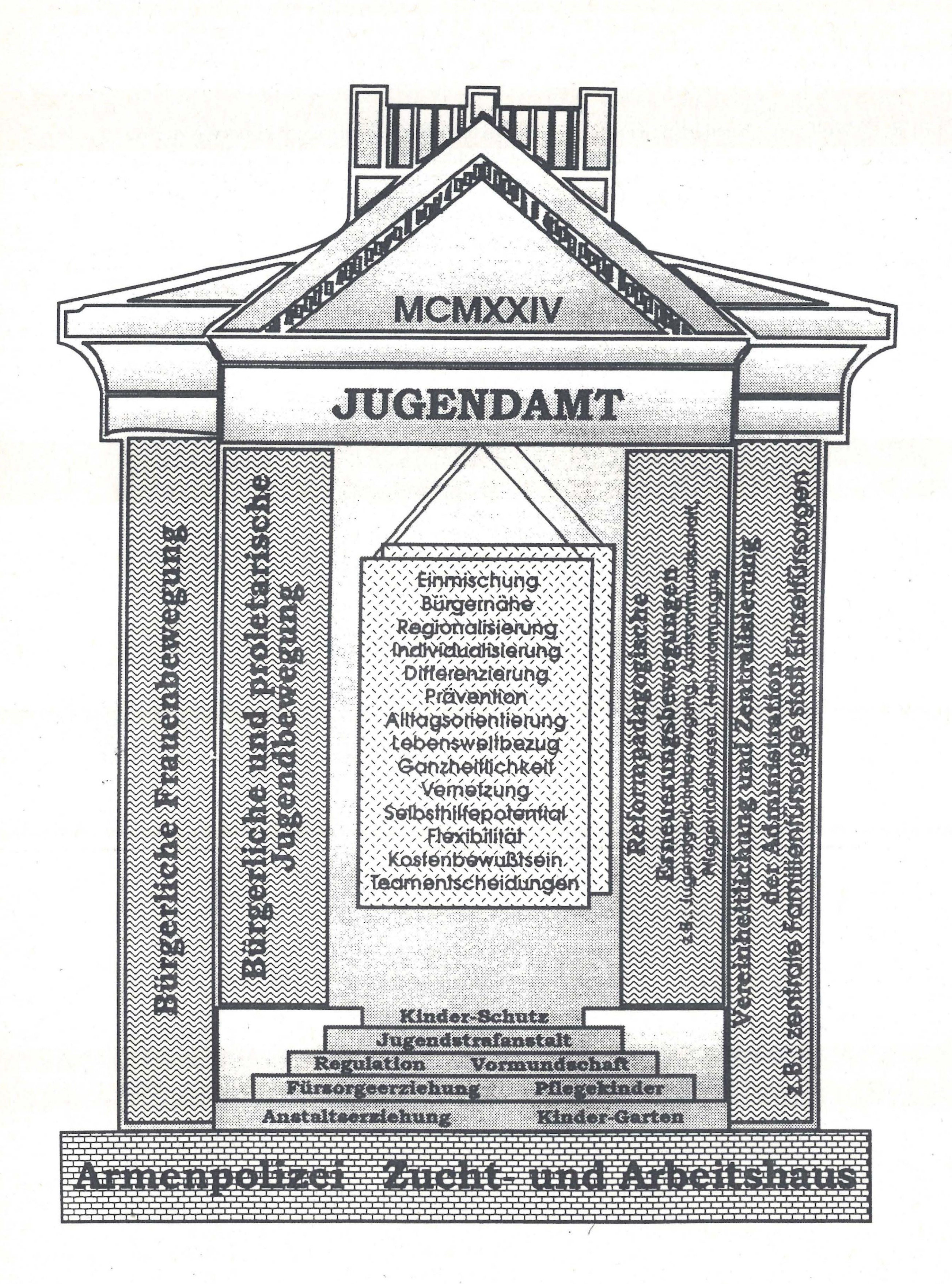
KELLER, Ingrid G.: Das CI-Dilemma. Abschied von falschen Illusionen. Wiesbaden: Gabler 1993(2)

KOOPMAN, Albert: Transcultural Management. Ein umweltorientiertes Modell interkultureller Organisationsberatung. Köln: Ed. Humanistische Psychologie 1994

KOSMALE, Walter: Zur Einheit von Jugendarbeit und Sozialarbeit. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Lehrbriefe der Akademie für Jugendarbeit und Sozialarbeit, Lehrbrief 2.30.1. Frankfurt/M.: Eigenverlag 1972, S. 32

MÜLLER, C. Wolfgang: JugendAmt. Geschichte und Aufgaben einer reformpädagogischen Einrichtung. Weinheim: Beltz 1993

MÜLLER, C. Wolfgang: Lehren aus der Geschichte: Von den nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten, ein „pädagogisches Amt" zu gründen. In: Sozialpädagogisches Fortbildungswerk Brandenburg u. a. (Hg.), a. a. =., S. 5 - 10


MCMXXIV
JUGENDAMT
Bürgerliche Frauenbewegung
Bürgerliche und proletarische Jugendbewegung
Einmischung
Bürgernähe
Regionalisierung
Individualisierung
Differenzierung
Prävention
Alltagsorientierung
Lebensweltbezug
Ganzheitlichkeit
Vernetzung
Selbsthilfepotential
Flexibilität
Kostenbewußtsein
Teamentscheidungen
Reformpädagogische Erziehungsbewegungen
Vereinheitlichung und Zentralisierung der Administration
z.B. zentrale Familienfürsorge statt Einzelfürsorgen
Kinder-Schutz
Jugendstrafanstalt
Regulation
Vormundschaft
Fürsorgeerziehung
Pflegekinder
Anstaltserziehung
Kinder-Garten
Armenpolizei Zucht- und Arbeitshaus

Qualitätssicherung in der Sozialen Arbeit

PROF. DR. MARIANNE MEINHOLD

❑ *Marianne Meinhold ist Professorin für methodisches Handeln in der sozialen Arbeit an der Evangelischen Fachhochschule Berlin*

❑ Einleitung

Das Wort Qualität hat einen guten Klang. Jeder ist dafür, weil jeder etwas anderes darunter versteht. Was ist neu an den aktuellen Qualitätsdiskussionen, wo liegen die Chancen und Risiken, was ist möglich, was ist weniger sinnvoll. Davon handelt mein Vortrag.

Ich werde das Thema abhandeln, indem ich die einzelnen Phasen von Qualitätsdiskussionen beschreibe. Diese Phasen durchlaufe ich zur Zeit mit einigen kleineren Teams aber auch mit einem größeren Verband, den ich berate; deshalb kann ich Ihnen zu jeder Phase sagen, wie die beteiligten Mitarbeiterinnen damit umgehen und was sie davon halten. Erst bei dieser Arbeit ist mir die Fülle der möglichen Mißverständnisse deutlich geworden, die mit diesem Thema verbunden sein können.

1. Aktuelle Bedeutung des Themas

Im letzten Jahr sind einige neue Regelungen in Kraft getreten, u. a. zur Finanzierung von Pflegeleistungen. Deren Grundgedanken werden auch in andere soziale Bereiche hineinwirken. Durch diese Neuregelung sind die Anbieter sozialer Dienstleistungen unter anderem dazu aufgefordert, den Umfang und die Qualität ihrer Angebote zu definieren und offenzulegen. Eine wachsende Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Leistungsanbietern und das Recht der Kostenträger, die Qualität der Leistungen zu überprüfen, wird die Leistungsanbieter dazu zwingen, nachprüfbare Qualitätsstandards und Verfahren zur Qualitätssicherung zu entwickeln. Die Vergleichbarkeit von Dienstleistungen wird auch deshalb gefordert, weil im Zuge der europäischen Einigung Anbieter aus anderen Ländern auftreten werden.

Nicht zuletzt fördert der „Zeitgeist“ die aktuellen Qualitätsdiskussionen: In einer Zeit, in der Mittelkürzungen im Sozialbereich von breiten Wählerschichten honoriert werden, ist die Überzeugung, daß der Erhalt und die Ausweitung sozialer Dienste erstrebenswert und sinnvoll sei, brüchig geworden. Der kritische Blick auf soziale Dienstleistungen ist aber nicht allein eine Folge von Mittelkürzungen, sondern geht einher mit der Meinung vieler Bürger, daß diese Leistungen in der Trägerschaft des „öffentlichen Dienstes“ oder vergleichbarer Organisationen nicht kompetent ausgeführt werden (vgl. Martin 1993). Die „Nutzer“ sozialer Dienstleistungen, z. B. die Klienten und Geldgeber, sind insgesamt mündiger und anspruchsvoller geworden. Deshalb empfiehlt Stark (1994), das Thema „Qualitätssicherung“ offensiv anzugeben. Denn „Qualitätssicherung“ biete auch positive Möglichkeiten in Gestalt einer Verbesserung der Leistungsstandards und einer

größeren Zufriedenheit der Nutzer. Viele Autoren (z. B. Martin 1993, Garms-Homolová 1991) versprechen sich von Maßnahmen zur Qualitätssicherung eine Imageverbesserung sozialer Dienste.

2. Begriffserklärung

Vielleicht hatten einige von Ihnen heute genügend Zeit, Mittag zu essen. Einige mögen das Essen für gut befunden haben, andere für weniger gut (wir sprechen über Qualität). Der eine fand es zu fett, zu kalorienreich; einem anderen war der Eiweißgehalt zu gering; einem Dritten war es nicht umweltverträglich genug, weil es Kiwis zum Nachtisch gab (die kommen bekanntlich von weit her); ein Vierter lobte das Essen gerade wegen der Kiwis, weil die vitaminreich sind. Wenn unserer vier Esser Qualitätsurteile über das Essen abzugeben hätten, würden sie unterschiedliche Urteile abgeben, weil ihnen unterschiedliche Qualitätsdimensionen wichtig sind.

„Qualität"

„Qualität ist keine absolute, unveränderliche Größe. Nicht einmal bei Produkten (wie bei Autos) läßt sich Qualität anders als in relativen Merkmalen ausdrükken; um so weniger bei Dienstleistungen. Qualität ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen Erwartungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung" (Garms-Homolová 1991, 42).

„Qualität ist keine absolute, unveränderliche Größe. Nicht einmal bei Produkten (wie bei Autos) läßt sich Qualität anders als in relativen Merkmalen ausdrücken; um so weniger bei Dienstleistungen. Qualität ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen Erwartungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung"

Die verschiedenen Beteiligten haben in der Regel unterschiedliche Qualitätserwartungen; deshalb erfordert die Definition von Qualitätsstandards das Aushandeln und Vermitteln zwischen unterschiedlichen Interessen.

„Qualitätssicherung"

Für den Kontext sozialer Dienstleistungen kann „Qualitätssicherung" wie folgt definiert werden: Qualitätssicherung umfaßt alle Aktivitäten, die darauf zielen, die Erwartungen der Beteiligten zu erkunden und im Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen aufeinander abzustimmen sowie aus dem Ergebnis dieser Abstimmung verbindliche Qualitätsziele zu entwikkeln; Qualitätssicherung umfaßt ferner alle Maßnahmen und Aktivitäten, die dem Erreichen und Überprüfen der Qualitätsziele dienen.

Wenn die vier Essensprüfer aus dem obigen Beispiel eine Dienstleistung „Fahrbarer Mittagstisch" anbieten wollten, müßten sie in Verhandlungsprozessen eine Einigung zwischen ihren unterschiedlichen Qualitätsvorstellungen erarbeiten; sie müßten ferner Verhandlungen mit Vertretern der potentiellen Abnehmer bzw. mit möglichen Kostenträgern führen. Dabei werden die Qualitätsvorstellungen gemäß den vorhandenen Ressourcen ein weiteres Mal modifiziert werden.

Da der Begriff Qualitätssicherung zuweilen mit Vorstellungen von „Prüfung" und „Kontrolle" verbunden wird, bevorzugen einigte Autoren den in gleicher Weise verwendeten Begriff „Qualitätsmanagement", z. B. Wöhrl (1994): „Qualitätsmanagement ist die Gesamtheit aller qualitätsbezogenen Aktivitäten und Merkmale einer Einrichtung". Durch den Begriff „Management" wird betont, daß es sich bei „Qualitätssicherung" um eine Aufgabe der gesamten Einrichtung handelt und nicht um ein Ereignis, welches allein den Beschäftigten der unteren Ebenen widerfährt. Qualitätsmanagement (oder auch Qualitätssicherung) ist also Aufgabe des gesamten Teams und sollte von den Führungskräften einer Einrichtung angeregt, unterstützt und vorgelebt werden.

Der Begriff „Qualitätsmanagement" (oder noch anspruchsvoller und angelsächsischer: „Total Quality Management") gestattet eine einheitliche Perspektive auf Kunden, Organisation, Geldgeber, Vermittler, Mitarbeiter und Manager (Martin 1993). Auf diese Weise kann das System, in das eine Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen, sichtbar werden.

Die „Beteiligten" werden in der Sprache der Qualitätssicherung meistens „Kunden" oder „Nutzer" genannt; diese „Kunden" einer sozia-

len Dienstleistung sind nicht allein „externe" Kunden, wie Klienten im engeren Sinne, sondern auch „Mediatoren" (Vermittler einer Dienstleistung) sowie Zuwendungsgeber und Kostenträger und auch „interne" Kunden, wie die Mitarbeiter einer Einrichtung, die in irgendeiner Form mit der Arbeit an der Dienstleistung befaßt sind. Beteiligte oder Kunden sind also alle jene Personen, die sich ein Urteil über die Qualität einer Dienstleistung bilden können und deren Urteil die Akzeptanz der Dienstleistung beeinflußt. Deshalb laufen viele Maßnahmen zur Qualitätssicherung darauf hinaus, eine möglichst hohe Zufriedenheit auf seiten aller beteiligten „Kunden" zu erzielen.

Beispiel: Zu den „Kunden" einer Sozialstation gehören unter anderem die pflegebedürftigen Patienten und deren Angehörige, die niedergelassenen Ärzte und der Sozialdienst im Krankenhaus, die Mitarbeiterinnen von Sozialämtern, Krankenkassen, sozialpsychiatrischen Diensten im Umfeld der Station, zuweilen auch ein ehrenamtlicher Vorsitzender des Trägervereins, ferner die unterschiedlichen Mitarbeiterinnen der Station.

Für viele Bereiche der Sozialen Arbeit dürfte der Begriff „Kundenorientierung" recht umstritten sein. Auf den ersten Blick könnte sich Kundenorientierung mit der vielfach propagierten „Klientenorientierung" vereinbaren lassen; aber diese „Klientenorientierung" der Sozialen Arbeit ist in der Vergangenheit von betroffenen Klienten des öfteren als „Klientenbevormundung" (miß)verstanden worden. Jedenfalls lassen kritische Töne aus der Selbsthilfebewegung solches vermuten.

Mit Sicherheit wird ein Klient als „Kunde" respektvoller umworben werden als der Klient im alten Sinne. Wie aber verträgt sich Kundenorientierung mit dem erzieherischen Auftrag mancher sozialen Einrichtung? Wenn die Zufriedenheit der „Kunden" einen Maßstab für Qualität bildet, könnten Sozialarbeiterinnen dazu neigen, die Anbahnung schmerzhafter Veränderungsprozesse hinauszuzögern. Allerdings zeigen Qualitätssicherungsvorhaben im Bereich der Psychotherapie, daß dieses Problem nicht zwangsläufig auftreten muß.

Zu vermuten ist vielmehr, daß eine Kundenorientierung in einigen sozialen Einrichtungen schlichtweg nicht gewünscht wird. Man stelle sich nur einmal ein „kundenfreundliches" Sozialamt vor, das alle Sozialhilfeberechtigten dazu ermuntert, ihre Rechte wahrzunehmen.

Es gibt viele berechtigte Einwände gegen die Gleichsetzung von „Klienten" und „Kunden" sozialer Dienstleistungen, zumal auch die Vertragsverhältnisse zwischen „Kunden" und Dienstleistungsanbietern recht unterschiedlich sind. („Klienten" haben häufig einen Rechtsanspruch, z. B. nach dem BSHG, während die Vertragsverhältnisse „richtiger Kunden" gemäß dem BGB geschlossen werden). Trotz partieller begrifflicher Unvereinbarkeiten liegt der Gewinn dieser Sichtweise in der respektvollen,"kundenfreundlichen" Haltung gegenüber den Klienten i. e. S., aber auch gegenüber den Mediatoren und Zuwendungsgebern, einer Kundengruppe, die von manchen Fachkräften vernachlässigt wird.

3. Phasen von Qualitätsdiskussionen:

Phase 1: „Unverbindliche Qualitätsdiskussionen"

Es handelt sich hierbei um Diskussionen, die durch veränderte gesetzliche Grundlagen, durch neue Richtlinien und Erwartungen auf seiten von Zuwendungsgebern ausgelöst werden können. Im kommerziellen Dienstleistungsbereich werden solche Diskussionen nach Glaap (1993) durch ökonomische Zwänge, durch den „Markt" und durch den Druck von Kunden ausgelöst. Vergleichbare Auslöser regen auch im Nonprofit-Bereich Qualitätsdiskussionen an. Hier geht der Druck allerdings weniger vom „Klienten-Kunden" aus, als vom Kunden „Zuwendungsgeber". Im Rahmen des erwähnten Beratungsprojekts wird von den Mitarbeitern mittlerer und nachgeordneter Hierarchieebenen allerdings noch ein weiterer Auslöser genannt: die Suche nach verbindlichen Qualitätskriterien.

In dieser Diskussionsphase sind relativ unabhängig von der Hierarchieebene, der Organisationsform oder der Größe einer Einrichtung vergleichbare Fragen zu klären. Im Mittelpunkt steht die Information über die Chancen, Zwänge und Risiken von Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung. Des weiteren geht es darum, befürwortende und ablehnende Argumente abzuwägen, um zu verdeutlichen, welchen Erkenntnisgewinn eine Formulierung von Quali-

tätsstandards bringen kann, ohne daß damit weitergehende Maßnahmen in Richtung auf eine Qualitätssicherung oder eine Beschränkung des eigenen Handlungsspielraums hinzunehmen sind.

Argumente, die für eine Beschäftigung mit der Qualitätsfrage sprechen, sind u. a. die folgenden: Durch die Formulierung von Qualitätsstandards können wir

- externen Qualitäts-Verordnungen selbstbestimmt und offensiv begegnen,
- unser Selbstbewußtsein stärken,
- neuen Mitarbeitern überschaubare Information geben,
- ein kundenfreundliches Selbstverständnis entwickeln,
- einen Blick für die Qualität und die Mängel der Arbeit in unseren Einrichtungen entwickeln und begründen,
- subjektive Unzufriedenheit mit einigen Aspekten unserer Arbeit auf der Basis der erarbeiteten Qualitätsstandards überprüfen und gegebenenfalls begründen,
- ungünstige Rahmenbedingungen erkennen, desgleichen Interdependenzen zwischen Strukturen und Prozessen, zwischen Systemen und Personen,
- anderen Mitarbeiter/innen die Sorge vor Qualitätsprüfungen nehmen, sofern wir sie an Diskussionen zur Qualitätsfrage beteiligen,
- in Kostenverhandlungen unsere Forderungen nachvollziehbar begründen,
- selber sicher werden, daß wir meistens das Richtige tun.

Die skeptischen Argumente lauten:

- wir haben schon so viele Moden überlebt, ohne daß sich etwas zum Besseren gewendet hätte;
- hier werden nur neue Begriffe eingeführt, die kaum neue Erkenntnisse bringen;
- wir können vieles formulieren und festlegen, in der Praxis macht dann doch jeder, was er will;
- wir haben ja auch gar keine Sanktionsmöglichkeiten für diejenigen, die sich nicht an die Standards halten;
- das ganze führt zu einer Ausweitung der Verwaltungsarbeit und fördert die Bürokraten in unserer Einrichtung;
- dokumentiert und überprüft werden nur solche Ereignisse, die leicht zu erfassen sind, die aber nicht besonders wichtig sind;
- damit wird nur der eigene Spielraum eingeschränkt, so daß kein Platz für Kreativität und Lebendigkeit bleibt;
- damit läßt sich keine Mark sparen,
- der „Markt" ist unsozial, da gibt es keinen Platz für Klientenbedürfnisse;
- der Klienten-Kunde hat in Wirklichkeit keine Wahlmöglichkeit zwischen guten und schlechten Angeboten.

Da die Qualitätsdiskussion mit recht unterschiedlichen Zielen und unterschiedlichen Schwerpunkten verlaufen können, werden Richtung und Verlauf der weiteren Phasen der besonderen Situation der einzelnen Einrichtungen angepaßt.

Phase 2: Identifikation von Kunden und von deren Erwartungen

Anders als erwartet, findet der Kundenbegriff große Akzeptanz, und zwar vor allem an der Basis: Hier wird der Gedanke der „Kundenfreundlichkeit" positiv bewertet und kritisch den von höherer Ebene verordneten „kundenunfreundlichen" Praktiken entgegengesetzt. Als nützlich erweist sich auf allen Hierarchieebenen die Bearbeitung der Frage: Wer alles sind unsere Kunden, und was sind deren Erwartungen und Bedürfnisse. Bereits ein oberflächlicher Blick auf die Widersprüchlichkeit und Instabilität der unterschiedlichen Erwartungen auf seiten der einzelnen Kundengruppen läßt erkennen, daß die Erwartungen und Bedürfnisse von „Klienten-Kunden" einerseits und Sozialarbeiterinnen an der Basis andererseits, nicht immer übereinstimmen. Die vielfach vorausgesetzte Interessenidentität von Sozialer Arbeit und ihrer Klientel bedarf im Rahmen von Qualitätsdiskussion einer genaueren Überprüfung.

Ein besonderes Problem stellten schwer vereinbare Erwartungen der unterschiedlichen Kundengruppen dar. Der Kunde „Kostenträger" (z. B. das Arbeitsamt) formuliert andere Vorstellungen über Inhalt und Dauer geförderter Weiterbildungen als der Kunde „Klient" oder Teil-

nehmer einer Maßnahme (z. B. arbeitslose Frauen). In solchen Verhandlungen wird das Machtgefälle zwischen den verschiedenen Kundengruppen sichtbar.

Die Vermittlungsbemühungen der Sozialarbeiterinnen werden spätestens da an eine Grenze stoßen, wo der eigene Arbeitsplatz gefährdet ist. Das berechtigte Ziel von Fachkräften, den eigenen Arbeitsplatz zu erhalten und qualitätsvoll auszubauen, sollte in den Qualitätsdiskussionen nicht ausgeblendet werden. Erinnert sei daran, daß Qualitätssicherung ein Beachten der Erwartungen von allen Beteiligten erfordert sowie ein Ausbalancieren dieser Erwartungen im Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen.

Phase 3a: Festlegen, für welche Bereiche die Qualitätsstandards formuliert werden sollen

Es wird empfohlen, sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, die für die Qualität einer Dienstleistung von ausschlaggebender Bedeutung sind (vgl. Glaap 1993); diese Bereiche betreffen „Berührungspunkte" mit Kunden. Bereits in dieser Phase stellt sich heraus, daß die Fachliteratur zwar eine Menge Orientierungen zum Umgang mit „Klienten-Kunden" anbietet, daß aber bislang wenig fachliche Aufmerksamkeit dem Umgang mit den Kundengruppen „Mitarbeiter" und „Zuwendungsgeber" gewidmet wird. So überrascht es nicht, wenn beispielsweise administrative Aktivitäten, die im Umgang mit Zuwendungsgebern erforderlich werden, als „sozialarbeits-fremd" gelten. Da die Verhandlungen mit Zuwendungsgebern zumeist von Fachkräften höherer Hierarchieebenen zu führen sind, werden deren verwaltungstechnische und juristische Vorlieben von den nachgeordneten Mitarbeitern als etwas Störendes, die „eigentliche" Arbeit Behinderndes betrachtet, ohne den Wert dieser Aktivitäten für den Erhalt des eigenen Arbeitsplatzes zu würdigen.

Phase 3 b: Formulieren von Qualitätsstandards und Verhaltensregeln

Wer Qualitätsstandards formuliert, muß offenbaren, welche Aspekte seiner Arbeit ihm wichtig sind. Es lassen sich beliebig viele Aspekte einer Dienstleistung zu „Qualitätsdimensionen" definieren (vgl. das Beispiel „fahrbarer Mittagstisch"). Wichtiger als die Anzahl der Dimensionen ist die Frage, ob diese Dimensionen zum beruflichen Selbstverständnis der Fachkräfte passen. Ausschließlich formale Qualitätsdimensionen - wie z. B. „Anzahl der Toiletten", „Zuverlässigkeit der Öffnungszeiten", „Dauer der Wartezeiten" - mögen zwar wesentliche Aspekte einer Dienstleistung betreffen, dennoch gehen die beruflichen Qualitätsvorstellungen der meisten Fachkräfte über solche Dimensionen hinaus. Für psychosoziale Dienstleistungen sollten deshalb auch immer konzeptuelle Qualitätsdimensionen entwickelt werden (s. u.).

Wer Qualitätsstandards formuliert, muß offenbaren, welche Aspekte seiner Arbeit ihm wichtig sind. Es lassen sich beliebig viele Aspekte einer Dienstleistung zu „Qualitätsdimensionen definieren. Wichtiger als die Anzahl der Dimensionen ist die Frage, ob diese Dimensionen zum beruflichen Selbstverständnis der Fachkräfte passen. Für psychosoziale Dienstleistungen sollten deshalb auch immer konzeptuelle Qualitätsdimensionen entwickelt werden.

Sofern wir beim Nachdenken über Qualität nicht allein Interaktionen mit Klienten im Auge haben, sondern auch die Interaktion mit den Mitarbeitern einer Organisation und mit den übrigen beteiligten „Kunden", könnte eine weitere Dimension die „Umgangsformen" mit nachgeordneten Mitarbeitern betreffen. Ich halte die Einführung einer solchen Dimension für erforderlich, weil „Qualität" für den Klienten leichter von Mitarbeitern erbracht werden kann, mit denen „qualitätsvoll" umgegangen wird.

Dimensionen/konzeptuell:

In vielen kleineren und größeren Projekten oder Einrichtungen ist irgendwann einmal ein „Konzept" entworfen worden, in welchem die zu erbringende Dienstleistung beschrieben wird. Konzepte enthalten allgemeine Angaben über die Zielgruppe, über die Art und Weise, wie die Dienstleistung zu erbringen ist und seltener auch, welche Mängel auf seiten der Nutzer mit Hilfe dieser Dienstleistungen zu kompensieren sind; d. h. in den Konzepten finden wir Hinweise zu den Prozessen und den erwarteten Ergebnissen der Arbeit. Hingegen fehlen häufig Angaben darüber, welche Strukturen der Organisation die gewünschten Arbeitsprozesse begünstigen oder behindern würden.

Aussagen über die Prozesse sind gewöhnlich in Form von handlungsleitenden Richtlinien (vgl. „Arbeitsprinzipien") konzipiert. Beliebte Arbeitsprinzipien sind z. B. „Mitbestimmung der Klienten", „Stadtteilbezug", „ganzheitlich". Diese Begriffe bleiben nichtssagend, sofern deren konkrete Bedeutung für den Kontext einer speziellen Institution nicht erarbeitet wird.

Beispiel: Eine Beratungsstelle für minderjährige Mütter verspricht in ihrem Konzept, „ganzheitliche Hilfe" zu leisten. Die Mitarbeiterinnen haben diesen Begriff einverständlich folgendermaßen konkretisiert: Jede ratsuchende Klientin wird von einer einzigen Bezugsperson in allen Fragen beraten, also in wirtschaftlichen, erzieherischen, beruflichen, lebenspraktischen, mietrechtlichen und gesundheitlichen Angelegenheiten.

Damit dieser (Qualitäts)anspruch überhaupt realisiert werden kann, bedarf es einer dazu passenden Struktur. Sollte die Beratungsstelle in spezialisierte Unterabteilungen ausdifferenziert sein, wird sich dieser Anspruch nicht realisieren lassen.

Der Qualitätsstandard der Dimension „ganzheitliche Hilfe" könnte dann so lauten: „Die Mitarbeiterin, die mit einer Klientin das Erstgespräch führt, bleibt für diese Klientin während des gesamten Betreuungszeitraums als Beraterin zuständig."

Qualitätsstandards für konzeptionelle Dimensionen werden häufig in Form von Regeln beschrieben. Diese Regeln geben z. B. vor, wie Erstgespräche zu führen sind oder wie Klienten ihr Mitbestimmungsrecht ausüben können. Je konkreter die Regeln beschrieben werden, desto leichter fällt es zu überprüfen, inwieweit sich die Regeln einhalten lassen und ob die vorhandenen Strukturen hinderlich oder förderlich sind.

Je nach Größenordnung des Vorhabens und verfügbaren Personalkapazitäten können Qualitätsstandards entweder exemplarisch für einen Bereich (z. B. von den Mitarbeitern eines Teams) oder arbeitsteilig für mehrere Bereiche (z. B. von den Delegiertengruppen eines Verbandes) oder insgesamt für eine Organisation (z. B. durch einen Qualitätsbeauftragten oder eine „Steuergruppe") formuliert werden. Die Art der Formulierung von Qualitätsstandards folgt unterschiedlichen Verwendungs- zwecken:

- In Verhandlungen mit Kostenträgern werden Qualitätsstandards dazu verwendet, Kostenforderungen zu begründen. In diesen Verhandlungen beinhalten Qualitätsstandards relativ undifferenzierte Angaben über Raumausstattungen, Personalschlüssel und Qualifikation von Mitarbeitern.

- Innerhalb von Einrichtungen kann die Erarbeitung von Qualitätsstandards die Transparenz der Leistungen erhöhen, die Selbstkontrolle und Handlungssicherheit der Mitarbeiter/innen fördern sowie dazu beitragen, das Image der Einrichtung gegenüber allen beteiligten Kunden zu verbessern. Um derartige Funktionen zu erfüllen, sollten die Qualitätsstandards stark ausdifferenziert und in Form von Handlungsregeln formuliert sein.

- Eine umfassende Ausformulierung von Qualitätsstandards wird auch dann erforderlich, wenn eine Zertifizierung der Qualitätssicherung angestrebt wird (vgl. Phase 5).

Im Rahmen des erwähnten Beratungsprojektes haben sich alle Einrichtungen dafür entschieden, eine differenzierte Ausformulierung von Qualitätsstandards vorzunehmen. Diese zeitaufwendige Aufgabe des Erarbeitens von passenden Handlungsregeln läßt sich durch mehr oder minder längere Prozesse des Aushandelns vergleichsweise gut bewältigen. Irritationen entstehen, sobald sich erkennen läßt, daß sich die Verbindlichkeit der erarbeiteten Handlungsregeln ausschließlich durch die Ergebnisse des Aushandelns legitimieren läßt und nicht durch eine übergeordnete Instanz - sei es nun die „Wissenschaft" oder das „Gesetz" abgesegnet werden. Zwar fließen wissenschaftlich geprägte Denkfiguren in die Diskussion ein, ferner zeittypische Trends, berufliche Erfahrungen und subjektive Überzeugungen; doch bleiben diese Wissensfragmente entweder recht allgemein oder passen nicht zum spezifischen Kontext des eigenen Arbeitsfeldes.

Beispiel: Verfahren zur Formulierung von Qualitätsstandards

1. Schritt: „Bestandsaufnahme"

Man muß bei der Erarbeitung von Qualitätsstandards nicht bei „Null" beginnen; denn auch in der Vergangenheit wurde ja mehr oder weniger qualitätsvoll gearbeitet. Deshalb ist es sinn-

voll, eine zunächst unbewertete Stoffsammlung zu den folgenden Fragen durchzuführen:

- Was läuft gut und sollte erhalten bleiben.

- Was läuft weniger erfreulich und bedarf der Veränderung.

Bei Bedarf könnte diese Sammlung noch ergänzt werden durch Anregungen aus vorhandenen Konzepten oder aus der Fachliteratur.

2. Schritt: „Konkretisieren" („Woran merke ich, ...")

Solange die Aussagen und Begriffe der Bestandsaufnahmen recht allgemein bleiben, werden kaum Widersprüche deutlich. Da Qualitätsstandards nur dann umgesetzt werden können, wenn alle Betroffenen verstehen, was sie tun sollen, sofern sie nach dem Standard handeln möchten, wird es erforderlich, aus den allgemeinen Aussagen und Begriffen konkrete Verhaltensregeln zu entwickeln. Auch bei dieser Konkretisierung sollten Bewertungen noch weitgehend unterbleiben. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt im Sammeln von Informationen und im Herstellen von Verständlichkeit.

3. Schritt: „Prioritäten setzen"

Aus der Stoffsammlung können wir jetzt jene Verhaltensregeln heraussuchen, die alle Beteiligten für wichtig halten. Diese können anschließend in eine Rangreihe gebracht werden. („Was ist am wichtigsten, was ist weniger wichtig").

Sofern bei einer Verhaltensregel innerhalb einer AG starke Kontroversen aufkommen, sollte folgendes überprüft werden:

- Verstehen wir wirklich alle dasselben unter dieser Regel.

- Könnte es sein, daß sich die Kundengruppen oder sonstigen Bedingungen der beiden Kontrahenten sehr stark voneinander unterscheiden, so daß sich der eine Standpunkt auf Bedingung „A" und der andere Standpunkt auf eine unterschiedliche Bedingung „B" bezieht.

- Sofern die beiden „Kontrahenten" von gleichen Kundengruppen und Bedingungen ausgehen, könnte man sich entscheiden, sowohl Regel A wie auch alternativ Regel B aufzunehmen und eine Weile Erfahrungen damit sammeln zu lassen.

4. Schritt: Die erarbeiteten Verhaltensregeln in einer größeren Gruppe zur Diskussion stellen

Auch diese Diskussion sollte wiederum in zwei Phasen verlaufen:

a) Verstehen alle, was mit diesen Regeln gemeint ist.

b) Halten die Diskutanten die Regeln für wesentlich, vermissen sie Entscheidendes, etc.

Obgleich die meisten Verhaltensregeln dem Ziel dienen, auf seiten der „Kunden" Zufriedenheit herzustellen, sollten die meisten Regeln Tätigkeiten betreffen, die von mir selbst (also den Konstrukteuren der Regeln) auszuführen sind und somit „selbst-initiierbare Ziele" betreffen.

5. Schritt: Optimal- und Minimalstandards festlegen

6. Schritt: Erprobungsphase und Revision

Ein wesentliches Korrektiv erarbeiteter Handlungsregeln bietet die qualitätssichernde Praxis, Kunden - vor allem auch Klienten-Kunden - an der Modifizierung der Handlungsregeln zu beteiligen.

4. Phase: Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Die schriftliche Formulierung von Qualitätsstandards kann bereits als ein Element von Qualitätssicherung gelten; denn auf diesem Wege können neue und langjährige Mitarbeiter/innen leichter verstehen, was üblich ist und erwartet wird.

Im kommerziellen Bereich dient Qualitätssicherung der Fehlervermeidung oder der Beseitigung von sog. Schwachstellen. „Schwachstellen" sind Abweichungen vom definierten Standard. „Schwachstellen" lassen sich aber auch identifizieren, ohne vorab Qualitätsstandards festgelegt zu haben: Wenn Mitarbeiter „unerfreuliche", negativ bewertete Ergebnisse, Arbeitsabläufe oder Ergebnisse bemerken, handelt es sich dabei möglicherweise um „Schwachstellen", die auf impliziten (noch nicht ausformulierten) Qualitätsvorstellungen basieren. Aus diesem (Um)weg können Teams dann zur Formulierung von Qualitätsstandards gelangen.

Bei der Suche nach den Hintergründen von Schwachstellen empfiehlt es sich, einem Vor-

schlag von Martin (1993) zu folgen und die sog. „P-P-P-P-Regel“ zu beachten. Für Schwachstellen verantwortlich sind nicht allein Personen, sondern vor allem auch die Politik einer Institution (Vorschriften, Leitbild), die Prozeduren (Arbeitsabläufe) und zuweilen auch die sog. „physischen Mittel“ (Instrumente, Maschinen).

Qualitätssicherung erfordert die Dokumentation der für die Einhaltung von Qualitätsstandards wesentlichen Ereignisse. Je kleiner eine Organisation ist, desto sorgfältiger sollte erprobt werden, welche Ereignisse dokumentierenswert sind. Dokumentationen dienen zunächst einmal der Selbstkontrolle. Sofern sie Außenstehenden zugänglich zu machen sind, sollten deren Ziele und Wertvorstellungen zuvor erkundet werden. Daten, die für interne Diskussionen nützlich sind, können von externen Kontrolleuren leicht mißverstanden werden. Kunden-, Klienten-, Teilnehmer- und Expertenbefragungen ergänzen die Dokumentation, allerdings ohne sie ersetzen zu können.

Schwieriger gestaltet sich die Beantwortung der Fragen nach den Wirkungen unserer Angebote und Aktivitäten. Um „Wirkungen“ zu untersuchen, müssen wir vorab wissen, was wir erwarten; wir brauchen also Hypothesen über Zusammenhänge von Ursachen und Wirkungen. „In Wirklichkeit sind einwandfreie Kausalstudien und gut entwickelte Theorien sozialen Verhaltens rar“ (Rossi u. a. 1988, 27). Das liegt unter anderem daran:

- daß die sozialpädagogische Intervention nur eine unter mehreren anderen Ereignissen ist
- und daß sich die Wirkungen von Interventionen im Laufe der Zeit verändern: Was vor fünf Jahren sinnvoll und hilfreich war, könnte heute schon zu ganz anderen Ereignissen führen.

Diese unsichere Lage sollte aber nicht zu der Fehlmeinung führen, es sei am Ende gleichgültig oder beliebig, was wir tun. Es gibt einige länger überdauernde Handlungsregeln und es gibt andere Regeln, die nur für wenige Situationen passen. Zwischen den beiden Extremen „Pseudo-Sicherheit“ einerseits und „beliebige Unverbindlichkeit“ andererseits können wir mit den folgenden Orientierungen eine Art „elastische Stabilität“ gewinnen:

- Wir entwickeln wissenschaftlich geformte „Suchstrategien“; d. h. wir dokumentieren unsere Aktivitäten und werten sie systematisch aus. Wir entwickeln Annahmen (Hypothesen) über die „Wirkungen“ unserer Aktivitäten und sind bereit, diese Annahmen zu revidieren und zu differenzieren, sofern wir abweichende Ereignisse beobachten. (Dabei werden wir wissenschaftliche Erkenntnisse und berufliche Erfahrungen verwerten.)
- Wir entwickeln unsere Fähigkeiten zum differenzierten, mehrdimensionalen Wahrnehmen und Urteilen. Wenn eine „neue Wahrheit“ propagiert wird, hüten wir uns, diese zur „alleinigen Wahrheit“ zu erheben.
- Wir nehmen zur Kenntnis, was anderswo gemacht wird.
- Wir erweitern unser Handlungsrepertoire: Je mehr Handlungsmöglichkeiten wir haben, desto flexibler können wir uns in unterschiedlichen Situationen verhalten. (Übrigens: auch bewährteste Handlungsregeln können uns in Extremsituationen im Stich lassen; die meisten Regeln taugen nur für mittlere Schwierigkeiten.)
- Wir formulieren für uns einige wenige stabile Wertmaßstäbe, die wir nicht revidieren, deren konkrete Bedeutung wir aber jährlich einmal überprüfen und ggf. erweitern.

Solch eine relativ überdauernde Orientierung könnte die folgende sein:

- An erster Stelle steht die Sicherung einer materiellen und physischen Grundversorgung von Klienten;
- ebenso wichtig ist die Erhaltung der eigenen Arbeitsplätze.
- Auf der nächsten Prioritätenstufe könnten je nach Arbeitsfeld die soziale und kulturelle Ressourcenerschließung in den Wohngebieten von Klienten stehen oder bei Bedarf: die Vermittlung von Handlungskompetenzen.
- Eine weitere Prioritätenstufe könnte Aufgaben beinhalten wie das Wecken und Befriedigen von Bedarf nach spezialisierten Angeboten, auch für solche Kundengruppen, die weniger gravierenden Einschränkungen als die „klassischen Klienten“ ausgesetzt sind. (vgl. Meinhold 1994 b)

Die sog. „fachlichen Standards“ vergangener Jahre lassen sich unter der Formel „Menschenrechte für Klienten“ zusammenfassen. Auch das kann eine zeitüberdauernde Orientierung bleiben.

Phase 5: Entscheiden, ob eine Zertifizierung der Qualitätssicherung anzustreben ist.

Eine Zertifizierung der Maßnahmen zur Qualitätssicherung (nach ISO 9001) wird zur Zeit von keinem der beratenden Organisationen für sinnvoll gehalten. Eine Zertifizierung des Systems zur Qualitätssicherung ist sehr teuer und aufwendig; das Zertifikat bestätigt nicht die Qualität der Dienstleistung, sondern nur die Qualität der Maßnahmen zur Qualitätssicherung, also weitgehend die Qualität von Dokumentationsaufgaben. Eine fortlaufende bedarfsgerechte Modifizierung der Standards und eine kreative Variation von Inhalten und Methoden wird auf diese Weise erschwert.

Die Zertifizierungsprozedur stärkt die Bürokraten, nicht aber die Qualität. Dembski und Lorenz (1994) bestätigen diese Einschätzung: „Aufgabe eines Qualitätssicherungssystems ist es, eine einmal festgelegte Ausprägung eines Produktes ständig zu reproduzieren, und zwar unabhängig von dessen 'Qualität'." (S. 15)

Das Zertifikat hat also nicht mit dem Produkt (oder seiner Qualität), sondern immer nur etwas mit dem System der Qualitätssicherung zu tun. Auch Glaap (1993), der die Anforderungen an ein Qualitätshandbuch detailliert beschreibt, hält die Zertifizierung der Qualitätssicherung für innovationshemmend.

„Die Mitarbeiter müssen sich abgewöhnen, Protokollnotizen zu schreiben, zu unterschreiben, mit einem Verteiler und Datum zu versehen, tatsächlich zu verteilen, danach zu arbeiten, notwendige Änderungen über den Vorgang abzuwickeln. Solange entsprechende Verfahren nicht verinnerlicht sind, hat es keinen Sinn, über die Zertifizierung nachzudenken (Dembski und Lorenz a. a. O. S. 20)."

Größere Einrichtungen könnten anstelle formaler Zertifizierungsprozeduren interne Regeln zur Qualitätssicherung entwickeln und diese den eigenen Besonderheiten und Erfordernissen anpassen.

❑ *Literatur*

Dembski, M./Lorenz, T. (1994) Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen bei Bildungsträgern. Renningen: expert

Garms-Homolová, V. 1991: Entwicklung von Qualitätskriterien für die ambulante Arbeit am Beispiel der Hauspflege und der ambulanten Versorgung. In: Bosch, E.M./Beck, M. (Hg.) Die Qualitätsfrage in der ambulanten Versorgung. Berlin: Paritätisches Bildungswerk e. V., S. 38 - 54

Glaap, W. (1993) ISO 9000 leichtgemacht. München: C. Hanser

Martin, L. L. 1993: Total Quality Management in Human Service Organisations. Newbury Park: Sage

Meinhold, M. 1994(a): Qualität und Sparzwänge, Evangelische Impulse 16, 12-14

Meinhold, M. 1994(b): Ein Rahmenmodell zum methodischen Handeln. in: Heiner, M./Meinhold M./Staub-Bernasconi,S./ v. Spiegel, H.: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. Freiburg: Lambertus

Patton, M., Q. 1987: How To Use Qualitative Methods in Evaluation. Newbury Park: Sage-rossi, P. H. u. a. (1988) Programm-Evaluation. Stuttgart: Enke

Marianne Meinhold

„Qualität"

Qualität

„Qualität ist keine absolute, unveränderliche Größe. Qualität ergibt sich aus der Übereinstimmung zwischen Erwartungen hinsichtlich der Leistungen und der tatsächlich erbrachten Dienstleistung" (Garms-Homoloá 1991, 42).

Die verschiedenen Beteiligten haben in der Regel unterschiedliche Qualitätserwartungen; deshalb erfordert die Definition von Qualitätsstandards das Aushandeln und Vermitteln zwischen unterschiedlichen Interessen.

Qualitätssicherung

Qualitätssicherung umfaßt alle Aktivitäten, die darauf zielen, die Erwartungen der Beteiligten zu erkunden und im Verhältnis zu den vorhandenen Ressourcen aufeinander abzustimmen sowie aus dem Ergebnis dieser Abstimmung verbindliche Qualitätsziele zu entwikkeln; Qualitätssicherung umfaßt ferner alle Maßnahmen und Aktivitäten, die dem Erreichen und Überprüfen der Qualitätsziele dienen.

Qualitätsmanagement (oft bedeutungsgleich mit: Qualitätssicherung) ist Aufgabe des gesamten Teams und sollte von den Führungskräften einer Einrichtung angeregt, unterstützt und vorgelebt werden. Der Begriff „Qualitätsmanagement" gestattet eine einheitliche Perspektive auf Kunden, Organisation, Geldgeber, Vermittler, Mitarbeiter und Manager (Martin 1993). Auf diese Weise kann das System, in das eine Dienstleistung eingebettet ist, mit allen Abhängigkeiten und Subsystemen sichtbar werden.

Qualitätsdimensionen sind Aspekte einer Dienstleistung, die von den Beteiligten für bedeutsam gehalten werden. Diese Dimensionen können die Arbeitsprozesse, die Struktur der Organisation und/oder die Ergebnisse betreffen.

Es gibt formale Dimensionen (Anzahl der Toiletten) und konzeptionelle Dimensionen (aus der Konzeption oder den Arbeitsprinzipien erschlossen).

Qualitätsstandards sind Maßstäbe, um die gewünschte Ausprägung der Merkmale festzulegen. Mit der Festlegung von Qualitätsstandards schaffen wir einen zu unseren Qualitätsvorstellungen passenden Maßstab, mit dem wir Qualität einzelner Handlungen oder Ereignisse bewerten. Qualitätsstandards für konzeptionelle Dimensionen (oder Merkmale) werden häufig in Form von Verhaltensregeln beschrieben.

„Kunden"

Die „Beteiligten" werden in der Sprache der Qualitätssicherung „Kunden" oder „Nutzer" genannt; diese „Kunden" einer sozialen Dienstleistung sind nicht allein „externe" Kunden, wie Klienten im engeren Sinne, sondern auch „Mediatoren" (Vermittler einer Dienstleistung) sowie Zuwendungsgeber und Kostenträger und auch „interne" Kunden, wie die Mitarbeiter einer Einrichtung, die in irgendeiner Form mit der Arbeit an der Dienstleistung befaßt sind.

Schwachstellen sind Abweichungen vom definierten Standard. Die vermuteten Hintergründe von Schwachstellen sollten sich mindestens zwei der „Ps" zuordnen lassen (vgl. die P-P-P-P-Regel nach Martin, 1993 (Personen - Politik (Vorschriften, Leitbild)-Prozeduren (Arbeitsabläufe) - Physische Mittel (Instrumente, Maschinen).

„Erfolgserlebnisse" erfordern Zielklarheit

Zielklarheit heißt zu wissen, welche meiner Ziele selbst-initiierbar sind und welche fremdabhängig sind.

„Selbst-initiierbares“ Ziel: Das Erreichen des Zieles ist wesentlich von meinen eigenen Aktivitäten abhängig.

„Fremd-abhängiges“ Ziel: Das Erreichen dieses Zieles hängt nur teilweise oder gar nicht von meinen Aktivitäten ab.

„Erfolgskontrolle“

Selbstkontrolle/-Akzeptanz von seiten der Kunden/-Fremdkontrolle z. B. durch Checklisten/da sich Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Zeit verändern: Suchstrategien/überdauernde Wertmaßstäbe:: „Menschenrechte für Klienten“.

***Literatur**: Garms-Homolová, V. (1991) Entwicklung von Qualitätskriterien für die ambulante Arbeit am Beispiel der Hauspflege und der ambulanten Versorgung. In: Brosch, E. M./Beck, M. (Hg.) Die Qualitätsfrage in der ambulanten Versorgung. Berlin: Paritätisches Bildungswerk e. V., S. 38 - 54*

Martin, L. L. (1993) Total Quality Management in Human Service Organisations. Newbury Park: Sage

Marianne Meinhold

Phasen von Qualitätsdiskussion

1. Phase: „Allgemeine Qualitätsdiskussionen"

Anlässe und Auslöser sind: Gesetzliche Änderungen/ökonomische Zwänge/Unzufriedenheit mit aktuellen Ereignissen/Wünsche zur Verbesserung der eigenen Angebote/der „Markt"/die Suche nach verbindlichen Qualitätskriterien

Aufgaben: Informieren über die Chancen, Zwänge und Risiken von Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung

2. Phase: Identifikation von Kunden und deren Erwartungen

Wer alles sind meine Kunden/wie unterscheiden sich deren Erwartungen voneinander/welchen Beitrag leisten einzelne Kundengruppen für den Erhalt meines Angebots.

3. Phase: Erarbeiten von Qualitätsstandards

Es wird empfohlen, sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, die für die Qualität einer Dienstleistung von ausschlaggebender Bedeutung sind. Diese betreffen meistens Berührungspunkte („Schnittstellen") mit „Kunden".

1. Schritt: „Bestandsaufnahme"

- Was läuft gut und sollte erhalten bleiben.
- Was läuft weniger erfreulich und bedarf der Veränderung.

Bei Bedarf könnte diese Sammlung noch ergänzt werden durch Anregungen aus vorhandenen Konzepten oder aus der Fachliteratur.

2. Schritt: „Konkretisieren" („Woran merke ich, ...")

Da Qualitätsstandards nur dann umgesetzt werden können, wenn alle Betroffenen verstehen, was sie tun sollen, sofern sie nach dem Standard handeln möchten, wird es erforderlich, aus den allgemeinen Aussagen und Begriffen konkrete Verhaltensregeln zu entwickeln.

3. Schritt: „Prioritäten setzen"

4. Schritt: Die erarbeiteten Verhaltensregeln in einer größeren Gruppe zur Diskussion stellen

5. Schritt: Optimal- und Minimalstandards festlegen

6. Schritt: Erprobungsphase

4. Phase: Maßnahmen zur Qualitätssicherung entwerfen

Die schriftliche Formulierung von Qualitätsstandards kann bereits als ein Element von Qualitätssicherung gelten. Qualitätssicherung erfordert eine Dokumentation der Tätigkeiten und Ereignisse. Die Mitarbeiter/innen entscheiden, was sie, zu welchem Zweck dokumentieren wollen. Geeignet sind auch Verfahren der Selbst-Evaluation. Sinnvoll sind ebenfalls Maßnahmen zur Identifikation und zur Vermeidung von „Schwachstellen.

5. Phase: Entscheiden, ob eine Zertifizierung der QS angestrebt werden soll

Eine Zertifizierung der Maßnahmen zur Qualitätssicherung (nach ISO 9001) wird zur Zeit

nicht empfohlen; diese Zertifizierung ist sehr teuer und aufwendig; das Zertifikat bestätigt nicht die Qualität der Arbeit, sondern nur die Qualität der Maßnahmen zur Qualitätssicherung (weitgehend Dokumentationsaufgaben). Eine fortlaufende bedarfsgerechte Modifizierung der Standards und eine kreative Variation von Inhalten und Methoden wird auf diese Weise erschwert. Die Zertifizierungsprozedur stärkt die Bürokratien, nicht aber die Qualität.

Literatur: *Glaap, W. (1993) ISO 9000 leichtgemacht. München: C. Hanser*

Dembski, M./Lorenz, Tl (1994) Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen ... expert verlag

Sozialpädagogische Fortbildung
Dokumente und Materialien

Heft 1	V	Psychosoziale Versorgung im regionalen Verbund
Heft 2	V	Lebenslagen von Jugendlichen und sozialpädagogische Intervention
Heft 3		Chancengleichheit von Mädchen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit
Heft 4	V	Familienbilder und Vielfalt sozialer Lebenslagen
Heft 5	A	AIDS - Forum zum Umgang mit einem Virus
Heft 6	V	Ambulante Dienste - Rückgabe der Probleme und Konflikte an die Gesellschaft
Heft 7		Erlebnispädagogik im Alltag!? (2. erweiterte Auflage 1992)
Heft 8		Winterhuder Forum 1988 - Sozialarbeit 2000
Heft 9		Mütterlichkeit und Repression - zur Funktion von Sozialarbeit am Beispiel der Fürsorgerinnen im Faschismus
Heft 10	V	Ausbildung für SozialpädagogInnen in deutsch-ausländischen Begegnungsstätten
Heft 11		Qualifizierung für Anleitung **ersetzt durch Doku Nr. 48** ←
Heft 12		Neue Technologien in sozialpädagogischen Arbeitsfeldern
Heft 13		Heimleitertagung '88 - Heimerziehung und ambulante Betreuung
Heft 14		Fachgespräche zur feministischen Mädchenarbeit in der offenen Kinder- und Jugendarbeit
Heft 15		Praxisberatung als Fortbildung
Heft 16		Medienwelten von Kindern und Jugendlichen
Heft 17		Nicht-behandlungsorientierte Methoden in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik
Heft 18	A	Eine Gewerkschaft entstand aus den Trümmern ...
Heft 19	V	Straßensozialarbeit in New York - Erweiterte Ergebnisse eines Tagesseminars im April 1989
Heft 20	V	Forum: 1. September 1939 - Kriegsbeginn und Freigabe des unveräußerlichen Rechts auf Leben

Heft 21		HeimleiterInnentagung 1989 „Wohin hat uns die Heimreform gebracht“
Heft 22	V	Mädchen und Abhängigkeiten
Heft 23		Altweibersommer - Lebenssituation und Perspektiven älter werdender Frauen
Heft 24		Wir brauchen mehr! - Aber was? - Versorgungsformen für alte Menschen
Heft 25		Projektorientierung im Berufspraktikum oder Wie kommt die Theorie zur Praxis?
Heft 26	V	Arbeitsfeld „Hort“: ErzieherInnen veröffentlichen ihre Arbeit
Heft 27		Stadtteilkonferenzen Seminar zur Zusammenarbeit im Stadtteil, 2. erweiterte Auflage 1992
Heft 28	V	Sozialarbeit in Projekten
Heft 29	V	Ausbildung für SozialpädagogInnen in Sozialstationen
Heft 30	A	Internationale Aspekte der Sozialarbeit an Beispielen von Mexico und USA
Heft 31	V	Feministische Mädchenarbeit in Hamburg
Heft 32	V	Forum: Ambulante Erziehungshilfen
Heft 33	V	Leben zwischen zwei Kulturen - Mädchen und junge Frauen aus der Türkei
Heft 34		HeimleiterInnentagung 1990 - Das neue KJHG. Bedeutung für die Heimerziehung in Hamburg
Heft 35		Drogen und Offene Jugendarbeit - Was tun?
Heft 36		Fixerräume - eine sinnvolle Orientierung für die Jugendarbeit?
Heft 37		HeimleiterInnentagung 1991 - Perspektiven der Hilfen zur Erziehung in den 90er Jahren
Heft 38		„Neue Ethik“ - Zurück zur Euthanasie?
Heft 39		Selbstverständnis Feministischer Sozialarbeit
Heft 40		TUTTO HA UN'OMBRA MENO LE FORMICHE - ALLES HAT EINEN SCHATTEN; AUSSER DER AMEISE, Deutsche Übersetzung der Originalausgabe aus Reggio Emilia Marzo 1990
Heft 41		Forum: Sexueller Mißbrauch an Jungen
Heft 42		Seminardokumentation: Rabenmütter? Gute Mütter? Erzieherinnen und Sozialpädagoginnen in der Doppelrolle

Heft 43 Sozialarbeit im Krankenhaus - Widerspruch oder Selbstverständlichkeit

Heft 44 Jugendwohnungen auf dem Prüfstand

Heft 45 Zum neuen Bild vom Kind
Eine Auseinandersetzung mit dem „Modell Reggio" in Hamburg
Berlin-Doku „Kinderträume" Sem. 26. - 29.11.1991

Heft 46 Selbstverständnis bezirklicher Jugendhilfe im Rahmen der Hilfen zur Erziehung

Heft 47 Lückekinder
Pädagogische Ansätze für die Arbeit mit 9- bis 14jährigen in Tagesheimen und Freizeitstätten

Heft 48 Praktikanten anleiten lernen
Konzeption, Erfahrungen, Materialien

Heft 49 Was braucht das Gemeinwesen?

Heft 50 Konzeptentwicklung für soziale Punkte zur Integration obdachloser Menschen

Heft 51 Altenhilfe in Hamburg - Wo steht sie, wo will sie hin?

Heft 52 Fachgespräch Tagespflege

Heft 53 Umbau statt Ausbau?

V = Vergriffene Hefte werden wieder aufgelegt, wenn ca. 100 weitere Bestellungen vorliegen

A = Ausgelaufene Hefte werden nicht mehr aufgelegt